Política y Derecho

El futuro de la democracia

Norberto Bobbio



cfe

SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO

EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA

NORBERTO BOBBIO

EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA

Traducción de
JOSÉ F. FERNÁNDEZ SANTILLÁN



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
méxico

Primera edición en italiano, 1984
Primera edición en español, 1986

Título original:
Il futuro della democrazia

ISBN 88-06-05754-5

ISBN 968-16-2250-2

Impreso en México

INTRODUCCIÓN

Reúno en este pequeño volumen algunos escritos que hice en los últimos años sobre las llamadas "transformaciones" de la democracia. Uso el término "transformación" en sentido axiológicamente neutro, sin atenerme a un significado positivo o a uno negativo. Prefiero hablar de transformación más que de crisis, porque crisis hace pensar en un colapso inminente: en el mundo la democracia no goza de óptima salud, y por lo demás tampoco en el pasado pudo disfrutar de ella, sin embargo, no está al borde de la muerte. A pesar de lo que se diga, ninguno de los regímenes democráticos nacidos en Europa después de la segunda Guerra Mundial ha sido abatido por una dictadura, como sucedió en cambio después de la primera. Al contrario, algunas dictaduras que sobrevivieron a la catástrofe de la guerra se transformaron en democracias. Mientras el mundo soviético está agitado por sacudimientos democráticos, el mundo de las democracias occidentales no está seriamente amenazado por movimientos fascistas.

Para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo. Los escritores democráticos de fines del siglo XVIII contraponían la democracia moderna (representativa) a la democracia de los antiguos (directa); pero no hubieran dudado en considerar el despotismo de su tiempo de la manera que el que describieron los escritos antiguos: piénsese en Montesquieu y Hegel y en la categoría del despotismo oriental. Hay quien ha usado, con razón o sin ella, el concepto de despotismo oriental para explicar la situación de la Unión Soviética. Cuando hoy se habla de democracia occidental se hace referencia a regímenes surgidos en los últimos doscientos años, después de las revoluciones norteamericana y francesa. A pesar de ello, un autor muy leído en Italia, C. B. Macpherson, creyó poder ubicar por lo menos cuatro fases de desarrollo de la democracia moderna, desde sus orígenes decimonónicos hasta hoy.

Entre los últimos escritos sobre el tema seleccioné los que me parecieron de una cierta actualidad, aunque no estuvieran vinculados a sucesos cotidianos. Coloco al inicio, en orden cronológico, el último, que es el que da el título a todo el volumen. Este estudio nació como una conferencia sostenida en noviembre del año pasado (1983) en el Palacio de las Cortes de Madrid, la cual fui a impartir por invitación de su presidente, el profesor Gregorio Peces-Barba; posteriormente, corregido y aumentado, sirvió para la disertación introductoria que presenté en el Congreso internacional *Ya comenzó el futuro,* que tuvo lugar en Locarno en mayo pasado (1984) y cuya realización se llevó al cabo gracias al profesor Francesco Barone. En síntesis, este escrito repre-

senta las transformaciones de la democracia dentro de la línea de las "falsas promesas" o de la diferencia entre la democracia ideal como fue concebida por sus padres fundadores y la democracia real como la vivimos, con mayor o menor participación, cotidianamente.

Después del debate en el Congreso de Locarno considero que es útil precisar mejor que de aquellas falsas promesas —la sobrevivencia del poder invisible, la permanencia de las oligarquías, la supresión de los cuerpos intermedios, la reivindicación de la representación de los intereses, la participación interrumpida, el ciudadano no educado (o maleducado)—, algunas no podían ser sostenidas objetivamente y, por tanto, eran ilusiones desde el principio, otras, más que promesas, esperanzas mal correspondidas, así como aquellas que se encontraron con obstáculos imprevistos. Todas son situaciones por las cuales no se puede hablar propiamente de "degeneración" de la democracia, sino más bien se debe hablar de la adaptación natural de los principios abstractos a la realidad o de la inevitable contaminación de la teoría cuando es obligada a someterse a las exigencias de la práctica. Todas, excepto una: la sobrevivencia (y la sólida consistencia) de un poder invisible, como sucede en nuestro país, al lado o abajo (o incluso sobre) del poder visible. La democracia se puede definir de muchas maneras, pero no hay definición que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder. Elías Canetti escribió: "El secreto está en el núcleo más interno del poder." Los constructores de los primeros regímenes democráticos se propusieron dar vida a una forma de gobierno en la que este núcleo duro fuese destruido definitivamente (véase *La democracia y el poder invisible*). Es indiscutible que la permanencia de las oligarquías, o de las élites en el poder, se opone a los ideales democráticos. Esto no evita que siempre existan una diferencia sustancial entre un sistema político, en el que hay muchas élites en competencia en la arena electoral, y un sistema en el que existe un solo grupo de poder que se renueva por cooptación. Mientras la presencia de un poder invisible corrompe la democracia, la existencia de grupos de poder que se alternan mediante elecciones libres permanece, por lo menos hasta ahora, como la única forma en la que la democracia ha encontrado su realización concreta. Lo mismo sucede con respecto a los límites que ha encontrado el uso de los procedimientos propios de la democracia al ampliarse hacia centros de poder tradicionalmente autocráticos, como la empresa o el aparato burocrático: más que de un fracaso se trata de un desarrollo interrumpido. Por lo que toca a la representación de los intereses, que está erosionando paulatinamente el campo que debería haber sido reservado exclusivamente para la representación política, ella es ni más ni menos, incluso para quienes la rechazan, una forma de democracia alternativa que tiene su terreno natural de expansión en una sociedad capitalista, en la que los sujetos de la acción política son crecientemente los grupos organizados, por tanto, es muy diferente de aquélla prevista por la doctrina demo-

crática que no estaba dispuesta a reconocer algún ente intermedio entre los individuos específicos y la nación en su conjunto. Si se puede hablar de una crisis a raíz del avance de la representación de los intereses y de su consecuente fenómeno, el aumento de decisiones tomadas mediante acuerdos entre las partes, ésta se refiere menos a la democracia que a la imagen tradicional del Estado soberano ubicado por encima de las partes (véase *Contrato y contractualismo en el debate actual*). En fin, más que una falsa promesa, el estancamiento de la educación de la ciudadanía, según la cual el ciudadano investido del poder de elegir a sus gobernantes habría seleccionado a los más sabios, honestos e ilustrados de entre sus conciudadanos, se puede considerar como el efecto de una ilusión derivada de una concepción excesivamente optimista del hombre como animal político: el hombre persigue el propio interés lo mismo en el mercado económico que en el mercado político. Pero, hoy ninguno piensa confutar a la democracia, como se sostiene desde hace años, que el voto es una mercancía que se puede ofrecer al mejor postor.

Naturalmente, todo este discurso solamente es válido si nos atenemos a lo que llamo la definición mínima de democracia, de acuerdo con la cual inicialmente se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. Sé bien que semejante definición procesal, o formal, o, en sentido peyorativo, formalista, es demasiado pobre para los movimientos que se dicen de izquierda. Pero, por encima del hecho que no existe otra definición tan clara, ésta es la única que nos ofrece un criterio infalible para introducir una primera gran distinción (independientemente de cualquier juicio de valor) entre dos tipos ideales opuestos, de formas de gobierno. Es conveniente agregar que si se incluye en el concepto general de democracia la estrategia del compromiso entre las partes mediante el libre debate para la formación de una mayoría, la definición que aquí se propone refleja mejor la realidad de la democracia representativa, no importa que se trate de la representación política o de la representación de los intereses, que la de la democracia directa: el referéndum, que no puede poner los problemas más que en forma dilemática, obstaculiza el acuerdo y favorece el conflicto; y, precisamente por esto, sirve más para dirimir controversias sobre los principios que para resolver conflictos de interés (véase *Democracia representativa y democracia directa*). Asimismo, es oportuno precisar, especialmente para quien pone las esperanzas de una transformación en el nacimiento de los movimientos, que la democracia, como método, está abierta a todos los posibles contenidos, pero a la vez es muy exigente en el pedir respeto para las instituciones, porque precisamente en esto reposan todas las ventajas del método; entre estas instituciones están los partidos, únicos sujetos autorizados para fungir como mediadores entre los individuos y el gobierno (véase *Los vínculos de la democracia*).

No excluyo que esta insistencia en las reglas, es decir, en consideraciones formales más que sustanciales, derive de la deformación profesional de quien enseñó durante décadas en una facultad de Derecho. Sin embargo, un funcionamiento correcto de un régimen democrático solamente es posible en el ámbito del modo de gobernar que, de acuerdo con una tradición que se remonta a los antiguos, se llama "gobierno de las leyes" (véase *¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?*). Retomo mi vieja idea de que el Derecho y el poder son dos caras de la misma moneda: sólo el poder puede crear Derecho y sólo el Derecho puede limitar el poder. El Estado despótico es el tipo ideal de Estado de quien observa desde el punto de vista del poder; en el extremo opuesto está el Estado democrático, que es el tipo ideal de Estado de quien observa desde el punto de vista del Derecho. Los antiguos cuando exaltaban el gobierno de las leyes contraponiéndolo al gobierno de los hombres pensaban en las leyes derivadas de la tradición o planteadas por los grandes legisladores. Hoy, cuando hablamos de gobierno de las leyes pensamos en primer lugar en las leyes fundamentales, que establecen no tanto lo que los gobernados deben hacer, sino la forma en que las leyes deben ser planteadas, y son normas que obligan a los mismos gobernantes más que a los ciudadanos: tenemos en mente un gobierno de las leyes a un nivel superior, en el que los mismos legisladores son sometidos a normas ineludibles. Un ordenamiento de este tipo solamente es posible si aquellos que ejercen los poderes en todos los niveles pueden ser controlados en última instancia por los detentadores originarios del poder último, los individuos específicos.

Jamás será exagerado sostener contra toda tentación organicista recurrente (no extraña al pensamiento político de izquierda) que la doctrina democrática reposa en una concepción individualista de la sociedad, por lo demás semejante al liberalismo (véase *Liberalismo antiguo y moderno*), lo que explica por qué la democracia moderna se ha desarrollado y hoy existe solamente allí donde los derechos de libertad han sido reconocidos constitucionalmente. Observando el asunto atentamente, ninguna concepción individualista de la sociedad, lo mismo el individualismo ontológico que el individualismo metodológico, excluye el hecho de que el hombre es un ser social y no puede vivir, ni objetivamente vive, aislado. Las relaciones del individuo con la sociedad son vistas por el liberalismo y por la democracia de diferentes maneras: el primero separa al individuo del cuerpo orgánico de la comunidad y lo hace vivir, por lo menos durante gran parte de su vida, fuera del seno materno, y lo introduce en el mundo desconocido y lleno de peligros de la lucha por la sobrevivencia; la segunda lo integra a otros hombres semejantes a él para que de su unión artificial la sociedad sea recompuesta ya no como un todo orgánico, sino como una asociación de individuos libres. El primero pone en evidencia sobre todo la capacidad de autoformarse del individuo; la segunda exalta sobre todo la aptitud de superar el aislamiento mediante diversas habilidades que permiten

instituir finalmente un poder no-tiránico. En el fondo se trata de dos individuos potencialmente diferentes: como microcosmos o totalidad completa en sí misma, o como parte indivisible, pero componible o recomponible de diversas maneras con otras partes semejantes en una unidad superior.

Todos los textos reunidos aquí tratan problemas generales y son (o mejor dicho quisieran ser) elementales. Fueron escritos para un público que se interesa por la política, no para los especialistas. Son textos que en otros tiempos se habrían llamado de filosofía popular. Fueron dictados por una preocupación esencial: hacer descender la democracia del cielo de los principios a la tierra donde chocan fuertes intereses. Siempre pensé que esta es la única manera de darse cuenta de las contradicciones en las que se mueve una sociedad democrática y de los difíciles caminos que debe seguir para salir de ellas sin perderse, para reconocer sus vicios congénitos sin desanimarse y sin perder la ilusión de poder mejorarla. Si me imaginara a los interlocutores que quisiera, no precisamente convencer, sino hacer menos desconfiados, no serían aquellos que desdeñan y se oponen a la democracia como el gobierno de los "malogrados" —la derecha reaccionaria perenne, que resurge continuamente bajo las más diversas vestimentas, pero con el rencor de siempre contra los "principios inmortales"— sino aquellos que quisieran destruir nuestra democracia —siempre frágil, vulnerable, corrompible y frecuentemente corrupta— para hacerla más perfecta; serían aquellos que, retomando la famosa imagen hobbesiana, se comportan como las hijas de Pelias, que hicieron pedazos al viejo padre para hacerlo renacer. Abrir el diálogo con los primeros puede ser tiempo perdido, continuarlo con los segundos permite confiar en la fuerza de las buenas razones.

NORBERTO BOBBIO
Turín, octubre de 1984

Los escritos que aparecen en esta recopilación fueron publicados: "Il futuro della democrazia", en *Civiltà delle macchine*, 1984; "Democrazia reppresentativa e democrazia diretta", en AA. VV., *Democrazia e partecipazione*, Stampatori, Turín, 1978, pp. 19-46; "I vincoli della democrazia", en *La politica possible*, Tulio Pironto, Nápoles, 1983, pp. 39-61; "La democrazia e il potere invisibile", en *Rivista italiana di scienza politica*, x 1980, pp. 181-203: "Liberalismo vecchio e nuovo", en *Mondoperaio*, núm. 11, 1981, pp. 86-94; "Contratto e contrattualismo nel dibattito attuale", *Ibidem*, núm. 11, 1982, pp. 84-92; "Governo degli uomini o governo delle leggi?", en *Nuova antologia*, núm. 2145, enero-marzo 1983, pp. 135-52.

I. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA

1. INTRODUCCIÓN NO PEDIDA

INVITADO a presentar una disertación sobre el porvenir de la democracia, tema por demás insidioso, me defiendo con dos citas. Hegel, en sus lecciones de filosofía de la historia en la Universidad de Berlín, ante la pregunta hecha por un estudiante de si los Estados Unidos de América debiera ser considerado como el país del mañana, respondió, muy molesto: "Como país del mañana los Estados Unidos de América no me competen. El filósofo no tiene que ver con las profecías [...] La filosofía se ocupa de lo que es eterno, o sea, de la razón, y con esto ya tenemos bastante."[1] Max Weber, en su famosa conferencia, sostenida ante los estudiantes de la Universidad de Munich al final de la guerra, sobre la ciencia como vocación, respondió al auditorio que le preguntaba insistentemente su opinión sobre el futuro de Alemania: "La cátedra no es ni para los demagogos ni para los profetas."[2]

Aun quien no acepte los argumentos utilizados por Hegel y Weber y los considere un pretexto, no podrá dejar de reconocer que el oficio de profeta es peligroso. La dificultad de conocer el mañana también depende del hecho de que cada uno de nosotros proyecta en el futuro las propias aspiraciones e inquietudes, mientras la historia sigue su camino, desdeñando nuestras preocupaciones, un camino formado por millones y millones de pequeños, minúsculos, hechos humanos que ninguna mente, por fuerte que pueda ser, jamás ha sido capaz de recopilar en una visión de conjunto que no sea demasiado esquemática para ser admitida. Por esto las previsiones de los grandes señores del pensamiento se han mostrado equivocadas a lo largo de la historia, comenzando por las de quien parte de la humanidad consideró y considera aún fundador de una nueva e infalible ciencia de la sociedad: Carlos Marx.

Para darles rápidamente mi opinión si me preguntan si la democracia tiene un porvenir y cuál sea éste, en el supuesto caso de que lo tenga, les respondo tranquilamente que no lo sé. En esta disertación mi intención es pura y simplemente la de hacer alguna observación sobre el estado actual de los regímenes democráticos, y con ello, retomando la idea de Hegel, creo que ya tenemos bastante. Tanto mejor si de estas observaciones se pueda extrapolar una tendencia en el desarrollo (o involución) de estos regímenes, y por tanto intentar algún pronóstico cauteloso sobre su futuro.

[1] G. W. F. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte, I: Die Vernunft in der Geschichte*, Meiner, Leipzig, 1917, p. 200 [hay una edición en español con el título de *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, Alianza, Madrid].

[2] M. Weber, "La scienza como prefessione", en *Il lavoro intellettualle como prefessiono*, Einaudi, Turín, p. 64.

2. UNA DEFINICIÓN MÍNIMA DE DEMOCRACIA

Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*. Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en el interior como en el exterior.[3] Pero incluso las decisiones grupales son tomadas por individuos (el grupo como tal no decide). Así pues, con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sea tomada con base en reglas (no importa si son escritas o consuetudinarias) que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, y con qué procedimientos. Ahora bien, por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar (o a colaborar en la toma de) decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo. Me doy cuenta de que un "número muy elevado" es una expresión vaga. Pero por encima del hecho de que los discursos políticos se inscriben en el universo del "más o menos" o del "por lo demás", no se puede decir "todos", porque aun en el más perfecto de los regímenes democráticos no votan los individuos que no han alcanzado una cierta edad. Como gobierno de todos la omnicracia es un ideal límite. En principio, no se puede establecer el número de quienes tienen derecho al voto por el que se pueda comenzar a hablar de régimen democrático, es decir, prescindiendo de las circunstancias históricas y de un juicio comparativo: solamente se puede decir que en una sociedad, en la que quienes tienen derecho al voto son los ciudadanos varones mayores de edad, es más democrática que aquella en la que solamente votan los propietarios y, a su vez, es menos democrática que aquella en la que tienen derecho al voto también las mujeres. Cuando se dice que en el siglo pasado en algunos países se dio un proceso continuo de democratización se quiere decir que el número de quienes tienen derecho al voto aumentó progresivamente.

Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión. Si es válida una decisión tomada por la mayoría, con mayor razón

[3] Sobre este punto véase mi ensayo "Decisioni individuali e collettivo", en *Richerche politiche due (Identità, interessi e scelte collettivo)*. Il saggiatore, Milán, 1983, pp. 9-30.

es válida una decisión tomada por unanimidad.[4] Pero la unanimidad es posible solamente en un grupo restringido u homogéneo, y puede ser necesaria en dos casos extremos y contrapuestos: en una decisión muy grave en la que cada uno de los participantes tiene derecho de veto, o en una de poca importancia en la que se declara condescendiente quien no se opone expresamente (es el caso del consenso tácito). Obviamente la unanimidad es necesaria cuando los que deciden solamente son dos, lo que distingue netamente la decisión concordada de la decisión tomada por ley (que normalmente es aprobada por mayoría).

Por lo demás, también para una definición mínima de democracia, como es la que adopto, no basta ni la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos ni la existencia de reglas procesales como la de mayoría (o en el caso extremo de unanimidad). Es necesaria una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder *sub lege,*[*] sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos "inviolables" del individuo. Cualquiera que sea el fundamento filosófico de estos derechos, ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego.

De ahí que el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es improbable que un Estado no liberal

[4] Me ocupé más ampliamente de este tema en el artículo "La regola della maggioranza: limiti e aporie", en AA.VV. *Democrazia, maggioranza e minoranza,* Il Mulino, Bolonia, 1981, pp. 33-72; y en "La regola di maggioranza e i suoi limiti", en AA.VV., *Soggeti e potere. Un dibattito su società civile e crisi della politica,* Bibliopolis, Nápoles, 1983, pp. 11-23.

[*] Sometido a la ley.

pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos.

3. LOS IDEALES Y LA "CRUDA REALIDAD"

Esta referencia a los principios me permite entrar en materia, de hacer, como dije, alguna observación sobre la situación actual de la democracia. Se trata de un tema que tradicionalmente se debate bajo el nombre de "transformaciones de la democracia". Si se reuniese todo lo que se ha escrito sobre las transformaciones de la democracia o sobre la democracia en transformación se podría llenar una biblioteca. Pero la palabra "transformación" es tan vaga que da lugar a las más diversas interpretaciones: desde la derecha (pienso por ejemplo en el libro de Pareto, *Trasformazione della democrazia,* 1920,[5] verdadero arquetipo de una larga e ininterrumpida serie de lamentaciones sobre la crisis de la civilización), la democracia se ha transformado en un régimen semi-anárquico que tendrá como consecuencia la "destrucción" del Estado; desde la izquierda (pienso por ejemplo en un libro como el de Johannes Agnoli, *Die Transformationen der Democratie,* 1967, típica expresión de la crítica extraparlamentaria), la democracia parlamentaria se está transformando cada vez más en un régimen autocrático. Me parece más útil para nuestro objetivo concentrar nuestra reflexión en la diferencia entre los ideales democráticos y la "democracia real" (uso esta expresión en el mismo sentido en el que se habla de "socialismo real"), que en la transformación. No hace muchos días un interlocutor me recordó las palabras conclusivas que Pasternak hace decir a Gordon, el amigo del doctor Zivago: "Muchas veces ha sucedido en la historia. Lo que fue concebido como noble y elevado se ha vuelto una cruda realidad, así Grecia se volvió Roma, la Ilustración rusa se convirtió en la Revolución rusa."[6] De la misma manera agrego, el pensamiento liberal y democrático de Locke, Rousseau, Tocqueville, Bentham, John Stuart Mill, se volvió la acción de... (pongan ustedes el nombre que les parezca, no tendrán dificultad en encontrar más de uno). Precisamente es de esta "cruda realidad" y no de lo que fue concebido como "noble y elevado" que debemos hablar o, si ustedes quieren, del contraste entre lo que había sido prometido y lo que se realizó efectivamente.

Señalo seis de estas falsas promesas.

[5] V. Pareto, *Trasformazione della democrazia,* Corbaccio, Milán, 1920, que es una recopilación de artículos publicados en la *Rivista di Milano* entre mayo y julio de 1920. El libro de Agnoli, aparecido en 1967, fue traducido al italiano por Feltrinelli, Milán, 1969.

[6] Boris L. Pasternak, *Il dottor Zivago,* Feltrinelli, Milán, 1977, p. 673.

4. EL NACIMIENTO DE LA SOCIEDAD PLURALISTA

La democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, es decir, de una concepción por la cual, contrariamente a la concepción orgánica dominante en la Antigüedad y en la Edad Media según la cual el todo es primero que las partes, la sociedad, toda forma de sociedad, especialmente la sociedad política, es un producto artificial de la voluntad de los individuos. Los tres sucesos que caracterizan la filosofía social de la época moderna y que confluyeron en la formación de la concepción individualista de la sociedad y del Estado y en la disolución de la concepción orgánica son: *a)* el contractualismo del siglo XVII y XVIII, que parte de la hipótesis de que antes de la sociedad civil existe el Estado de naturaleza, en el que los soberanos son los individuos libres e iguales, los cuales se ponen de acuerdo para dar vida a un poder común que tiene la función de garantizar la vida y la libertad de estos individuos (además de su propiedad); *b)* el nacimiento de la economía política, o sea, de un análisis de la sociedad y de las relaciones sociales cuyo sujeto es una vez más el individuo, el *homo oeconomicus,* y no el *zón politikón* de la tradición, que no es considerado por sí mismo, sino sólo como miembro de una comunidad, el individuo específico que, de acuerdo con Adam Smith, "persiguiendo el interés propio, frecuentemente promueve el interés social de manera más eficaz que lo que pretendía realmente promover" (por lo demás es conocida la reciente interpretación de Macpherson, de que el Estado de naturaleza de Hobbes y de Locke es una prefiguración de la sociedad de mercado);[7] *c)* la filosofía utilitarista, de Bentham a Mill, según la cual el único criterio para fundamentar una ética objetiva y, por tanto, para distinguir el bien del mal sin recurrir a conceptos vagos como "naturaleza" o cosas por el estilo, es el de partir de consideraciones de condiciones esencialmente individuales, como el placer y el dolor, y de resolver el problema tradicional del bien común en la suma de los bienes individuales o, de acuerdo con la fórmula de Bentham. en la felicidad del mayor número.

Partiendo de la hipótesis del individuo soberano que, al ponerse de acuerdo con otros individuos igualmente soberanos, crea la sociedad política, la doctrina democrática había ideado un Estado sin cuerpos intermedios, característicos de la sociedad corporativa de las ciudades medievales y del Estado estamental o de órdenes anteriores a la afirmación de las monarquías absolutas, una sociedad política en la que, entre el pueblo soberano, compuesto por muchos individuos (un voto por cabeza) y sus representantes, no existiesen las sociedades particulares criticadas por Rousseau y privadas de autoridad por la Ley Le Chapelier (abrogada en Francia solamente en 1887). Lo que ha sucedido en los Estados democráticos es exactamente lo opuesto: los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente pertinentes, las grandes organizaciones,

[7] Me refiero al famoso libro de C. B. Macpherson, *The Political Theory of Possesive Individualism,* Clarendon Press, Oxford, 1962.

las asociaciones de la más diferente naturaleza, los sindicatos de las más diversas actividades, los partidos de las más diferentes ideologías y, cada vez menos, los individuos. No son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática, en la que ya no hay un solo soberano, ni el pueblo o la nación, compuesto por individuos que adquirieron el Derecho de participar directa o indirectamente en el gobierno, el pueblo como unidad ideal (o mística), sino el pueblo dividido objetivamente en grupos contrapuestos, en competencia entre ellos, con su autonomía relativa con respecto al gobierno central (autonomía que los individuos específicos perdieron y que jamás han recuperado más que en un modelo ideal de gobierno democrático que siempre ha sido refutado por los hechos).

El modelo ideal de la sociedad democrática era el de una sociedad centrípeta. La realidad que tenemos ante nosotros es la de una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder (la voluntad general de Rousseau), sino muchos, y merece el nombre, en el que concuerdan los estudiosos de la política, de sociedad policéntrica o poliárquica (o en términos más fuertes pero no por ello menos apropiados, policrática). El modelo del Estado democrático basado en la soberanía popular, que fue ideado a imagen y semejanza de la soberanía del príncipe, fue el modelo de una sociedad monista. La sociedad real que subyace en los gobiernos democráticos es pluralista.

5. La reivindicación de los intereses

De esta primera transformación (primera porque se refiere a la distribución del poder) deriva la segunda referente a la representación. La democracia moderna, nacida como democracia representativa, en contraposición a la democracia de los antiguos, debería haber sido caracterizada por la representación política, es decir, por una forma de representación en la que el representante, al haber sido llamado a velar por los intereses de la nación, no puede ser sometido a un mandato obligatorio. El principio en el que se basa la representación política es exactamente la antítesis de aquél en el que se fundamenta la representación de los intereses, en la que el representante, al tener que velar por los intereses particulares del representado, está sometido a un mandato obligatorio (precisamente el del contrato del Derecho privado que prevé la revocación por exceso de mandato). Uno de los debates más célebres e históricamente significativos que se desarrollaron en la Asamblea constituyente francesa, de la que nació la Constitución de 1791, fue el que contempló el triunfo de quienes sostuvieron que el diputado, una vez elegido, se convertía en el representante de la nación y ya no podía ser considerado el representante de los electores: en cuanto tal no estaba obligado por ningún mandato. El mandato libre fue una prerrogativa del rey quien, convocando a los Estados Generales, pretendió que los delegados de las órdenes no fuesen

enviados a la Asamblea con *pouvoirs restrictifs*.[8] El mandato libre, expresión incuestionable de la soberanía, fue transferido de la soberanía del rey a la soberanía de la asamblea elegida por el pueblo. Desde entonces, la prohibición de mandato imperativo se transformó en una regla constante de todas las constituciones de democracia representativa; la defensa de la representación política siempre ha encontrado seguidores convencidos entre los partidarios de la democracia representativa en contra de los intentos de sustituirla o de vincularla con la representación de los intereses.

Jamás una norma constitucional ha sido tan violada como la prohibición de mandato imperativo; jamás un principio ha sido tan menospreciado como el de la representación política. Pero en una sociedad compuesta por grupos relativamente autónomos, que luchan por la supremacía para hacer valer sus intereses en contra de otros grupos, tal norma, tal principio, ¿hubiera podido ser realizado? Por encima del hecho de que cada grupo tiende a identificar los intereses nacionales con los intereses del propio grupo ¿existe algún criterio general que permita distinguir el interés general del interés particular de este o de aquel grupo, o de la combinación de intereses particulares de grupos que se ponen de acuerdo entre ellos en detrimento de otros? Quien representa intereses particulares tiene siempre un mandato imperativo. ¿Dónde podemos encontrar un representante que no represente intereses particulares? La respuesta es obvia, no lo vamos a encontrar en los sindicatos de los cuales depende la estipulación de los convenios, como los acuerdos nacionales sobre la organización y el costo del trabajo, que tienen una gran importancia política. ¿En el Parlamento? ¿Pero qué es lo que representa la disciplina de partido si no una abierta violación de la prohibición de mandato imperativo? Aquellos que a veces huyen de la disciplina de partido aprovechando el voto secreto ¿no han sido calificados como "francotiradores", es decir, como réprobos expuestos a la censura pública? Además de todo, la prohibición de mandato imperativo es una regla sin sanción. Más aún, la única sanción que teme el diputado, cuya reelección depende del apoyo del partido, es la que deriva de la transgresión de la regla opuesta que le impone considerarse obligado por el mandato que recibió del propio partido.

Una prueba de la reivindicación, diría definitiva, de la representación de los intereses sobre la representación política, es el tipo de relación que se ha instaurado en la mayor parte de los Estados democráticos europeos, entre los grandes grupos de intereses contrapuestos (representantes de los industriales y de los obreros respectivamente) y el Parlamento, una relación que ha dado lugar a un nuevo tipo de sistema social que ha sido denominado, bien o mal, neocorporativo.[9] Tal sistema está caracterizado por una relación triangular

[8] Para una documentación más amplia ver: P. Violante, *Lo spazio della rappresentanza, Francia 1788-1789,* Mozzone, Palermo, 1981.

[9] En particular me refiero al debate que se está desarrollando con creciente intensidad en

en la que el gobierno, representante de los intereses nacionales (teóricamente), interviene únicamente como mediador entre las partes sociales y, a lo más, como árbitro (generalmente impotente) del respeto de los acuerdos. Aquellos que elaboraron, hace diez años aproximadamente, este modelo, que hoy está en el centro de la discusión, sobre las transformaciones de la democracia, definieron la sociedad neocorporativa como una forma de solución de los conflictos sociales que utiliza un procedimiento, el del acuerdo entre las grandes organizaciones, que no tiene nada que ver con la representación política, y que, en cambio, es una típica expresión de la representación de intereses.

6. Persistencia de las oligarquías

Considero en tercer lugar, como una falsa promesa, la derrota del poder oligárquico. No tengo necesidad de insistir en el particular porque es un tema muy tratado y poco controvertido, por lo menos desde que a finales del siglo pasado Gaetano Mosca expuso la teoría de la clase política que fue llamada, gracias a Pareto, teoría de las élites. El principio fundamental del pensamiento democrático siempre ha sido la libertad entendida como autonomía, es decir, como capacidad de legislar para sí mismo, de acuerdo con la famosa definición de Rousseau, que debería tener como consecuencia la plena identificación entre quien pone y quien recibe una regla de conducta y, por tanto, la eliminación de la tradicional distinción, en la que se apoya todo el pensamiento político, entre gobernados y gobernantes. La democracia representativa, que es la única forma de democracia existente y practicable, es en sí misma la renuncia al principio de la libertad como autonomía. Es pueril la hipótesis de que la futura computocracia, como ha sido llamada, permita el ejercicio de la democracia directa, es decir, que dé a cada ciudadano la posibilidad de trasmitir su voto a un cerebro electrónico. A juzgar por las leyes que son promulgadas cada año en Italia, el buen ciudadano debería ser llamado a manifestar su voto por lo menos una vez al día. El exceso de participación, que produce el fenómeno que Dahrendorf llamó, desaprobándolo, del ciudadano total, puede tener como efecto la saturación de la política y el aumento de la apatía electoral.[10] El precio que se debe pagar por el compromiso de pocos es frecuentemente la indiferencia de muchos. Nada es más peligroso para la democracia que el exceso de democracia.

Naturalmente la presencia de élites en el poder no borra la diferencia entre regímenes democráticos y regímenes autocráticos. Esto lo sabía Mosca, que era

Italia alrededor de las tesis de Ph. Schmitter, sobre el cual puede verse la antología *La società neo-corporativa*, a cargo de M. Maraffi, Il Mulino, Bolonia, 1981, y el libro a dos manos de L. Bordogna y G. Provasi, *Politica, economia e rappresentanza degli interessi*, Il Mulino, Bolonia, 1984.

10 Me refiero a R. Dahrendorf, *Il cittadino totale*, Centro de investigación y documentación Luigi Einaudi, Turín, 1977, pp. 35-59.

un conservador y que se autodefinía liberal, pero no democrático, quien ideó una compleja tipología de las formas de gobierno con el objeto de mostrar que, aunque jamás están ausentes las oligarquías del poder, las diversas formas de gobierno se distinguen en su diferente formación y organización. Ya que comencé con una definición fundamentalmente procesal de la democracia, no puedo olvidar que uno de los partidarios de esta interpretación, Joseph Schumpeter, captó perfectamente el sentido cuando sostuvo que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino la presencia de muchas élites que compiten entre ellas por la conquista del voto popular. En el reciente libro de Macpherson *The Life and Times of Liberal Democracy,*[11] se distinguen cuatro fases en el desarrollo de la democracia desde el siglo pasado hasta hoy: la etapa actual, que es definida "democracia de equilibrio", corresponde a la definición de Schumpeter. Un elitista italiano, intérprete de Mosca y Pareto, distinguió en forma sintética y, a mi parecer incisiva, las élites que se imponen de las que se proponen.[12]

7. EL ESPACIO LIMITADO

Si la democracia no ha logrado derrotar totalmente al poder oligárquico, mucho menos ha conseguido ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para un completo grupo social. Al llegar a este punto la distinción que entra en juego ya no es aquella entre poder de pocos o de muchos, sino aquella entre poder ascendente y poder descendente. En este sentido se podría hablar más de incongruencia que de falta de realización, ya que la democracia moderna nació como método de legitimación y de control de las decisiones políticas en sentido estricto, o de "gobierno" propiamente dicho, tanto nacional como local, donde el individuo es tomado en consideración en su papel general de ciudadano y no en la multiplicidad de sus papeles específicos de feligrés de una iglesia, de trabajador, de estudiante, de soldado, de consumidor, de enfermo, etc. Después de la conquista del sufragio universal, si todavía se puede hablar de una ampliación del proceso de democratización, dicha ampliación se debería manifestar, no tanto en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como se suele considerar, cuanto en el paso de la democracia política a la democracia social, no tanto en la respuesta a la pregunta ¿quién vota? como en la contestación a la interrogante ¿dónde vota? En otras palabras, cuando se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia en un determinado país se debería investigar si aumentó o no el número de quienes tienen dere-

[11] C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy,* Oxford University Press, Oxford, 1977.

[12] Me refiero al libro de E. Burzio, *Essenza e attualità del liberalismo,* Utet, Turín, 1945, p. 19.

cho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho. Hasta que los dos grandes bloques de poder que existen en lo alto de las sociedades avanzadas, la empresa y el aparato administrativo, no sean afectados por el proceso de democratización —suspendo el juicio si esto sea, además de posible, deseable—, el proceso de democratización no podrá considerarse realizado plenamente.

Sin embargo, me parece interesante observar que en algunos de estos espacios no políticos (en el sentido tradicional de la palabra), por ejemplo en la fábrica, en ocasiones se ha dado la proclamación de algunos derechos de libertad en el ámbito específico del sistema de poder, a semejanza de lo que sucedió con las declaraciones de los derechos del ciudadano con respecto al sistema del poder político; me refiero, por ejemplo, al Estatuto de los trabajadores, que fue promulgado en Italia en 1970, y a las propuestas que se están discutiendo para la proclamación de una carta de los derechos del enfermo. Incluso con respecto a las prerrogativas del ciudadano frente al Estado, la concesión de los derechos de libertad es anterior a la de los derechos políticos. Como ya dije cuando hablé de la relación entre el Estado liberal y el Estado democrático, la concesión de los derechos políticos ha sido una consecuencia natural de la concesión de los derechos de libertad, porque la única garantía al respeto de los derechos de libertad está en el derecho de controlar el poder al que espera esta garantía.

8. El poder invisible

La quinta falsa promesa de la democracia real, con respecto a la democracia ideal, es la eliminación del poder invisible.[13] A diferencia de la relación entre democracia y poder oligárquico, relación sobre la que hay una riquísima bibliografía, el tema del poder invisible hasta ahora ha sido muy poco explorado (sobre todo porque escapa a las técnicas de investigación utilizadas habitualmente por los sociólogos, tales como entrevistas, sondeos de opinión, etc.). Puede ser que yo esté influido especialmente por lo que sucede en Italia, donde la presencia del poder invisible (mafia, camorra, logias masónicas atípicas, servicios secretos no controlados y protegidos de los subversivos que deberían controlar) es, permítanme la redundancia, extremadamente visible. A pesar de todo, es un hecho que hasta ahora el más amplio examen del tema lo encontré en un libro de un estudioso norteamericano, Alan Wolfe, titulado *The Limits of Legitimacy*,[14] que dedica un capítulo bien documentado a lo que llama el "doble Estado", doble en el sentido de que al lado de un Estado visible

[13] De esto me ocupé hace algunos años en un artículo titulado "La democrazia e il potere invisible", en *Rivista italiana di scienza politica*, x (1980), pp. 181-203, incluido en esta recopilación (Véase p. 6).

[14] A. Wolfe, *The Limits of Legitimacy. Political Contradictions of Contemporary Capitalism*, The Free Press, New York, 1977.

existiría un Estado invisible. Es bien conocido que la democracia nació bajo la perspectiva de erradicar para siempre de la sociedad humana el poder invisible, para dar vida a un gobierno cuyas acciones deberían haber sido realizadas en público "au grand jour" (para usar la expresión de Maurice Joly).[15] El modelo de la democracia moderna fue la democracia de los antiguos, especialmente la de la pequeña ciudad de Atenas, en los momentos felices en los que el pueblo se reunía en el Agora y tomaba libremente, a la luz del sol, sus propias decisiones después de haber escuchado los diversos puntos de vista de los oradores. Platón para denigrarla (aunque Platón era un antidemocrático) la llamó "teatrocracia" (palabra que no por casualidad se encuentra también en Nietzsche). Una de las razones de la superioridad de la democracia con respecto a los Estados absolutos que habían reivindicado los *arcana imperii*, y defendían con argumentos históricos y políticos la necesidad de que las grandes decisiones políticas fuesen tomadas en los gabinetes secretos, lejanos de las miradas indiscretas del público, está basada en la convicción de que el gobierno democrático pudiese finalmente dar vida a la transparencia del poder, al "poder sin máscaras".

Kant enunció e ilustró en el Apéndice de la *Paz perpetua* el principio fundamental según el cual "Todas las acciones referentes al derecho de otros hombres cuya máxima no puede ser publicada, son injustas",[16] queriendo decir que una acción que yo estoy obligado a mantener secreta ciertamente es una acción no sólo injusta sino tal que si fuese publicada provocaría una reacción que haría imposible su realización; para usar el ejemplo de Kant ¿qué Estado podría declarar públicamente, en el mismo momento en el que estipula un tratado internacional, que no lo respetará? ¿qué funcionario puede declarar en público que utilizará el dinero del pueblo para intereses privados? De esta manera de plantear el problema deriva que la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito. No por casualidad, la política de los *arcana imperii* corre paralela a las teorías de la razón de Estado, es decir, a las teorías para las cuales le está permitido al Estado lo que no le está permitido a los ciudadanos privados y por tanto el Estado está obligado a actuar en secreto para no hacer escándalo. (para dar una idea de la potencia extraordinaria del tirano, Platón dice que solamente a éste le está permitido hacer en público

[15] M. Joly, *Dialogue aux enfers entre Maquiavel et Montesquieu, ou la politique de Maquiavel au XIXsiècle par un contemporain;* "chez tous les libraires", Bruselas, 1968 [Hay edición en español con el título de *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, Seix Barral, Madrid].

[16] I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, Apéndice II, en *Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik*, Meiner, Leipzig, 1931, p. 163.

actos escandalosos que el común de los mortales sólo realiza en los sueños).[17] Está por demás decir que el control público del poder es más necesario por cuanto estamos en una época en la que los instrumentos técnicos de los que puede disponer quien detenta el poder, para conocer con precisión todo lo que hacen los ciudadanos, ha aumentado enormemente, de hecho es prácticamente ilimitado. Si manifesté algún titubeo en que la computocracia pueda impulsar a la democracia gobernada, no tengo ninguna duda en el servicio que puede prestar a la democracia gobernante. El ideal del poderoso siempre ha sido el de ver cualquier gesto y de escuchar cualquier palabra de sus sujetos (posiblemente sin ser visto ni escuchado): hoy este ideal está a la mano. Ningún déspota de la Antigüedad, ningún monarca absoluto de la Edad Moderna, aunque estuviese rodeado de mil espías, logró tener toda la información sobre sus súbditos que el más democrático de los gobiernos puede obtener del uso de los cerebros electrónicos. La vieja pregunta que recorre toda la historia del pensamiento político: "¿quién cuida a los cuidadores?" hoy se puede repetir con la siguiente interrogante: "¿quién controla a los controladores?" Si no se logra encontrar una respuesta adecuada a esta pregunta, la democracia como advenimiento del gobierno visible, está perdida. Más que de una falsa promesa en este caso se trataría de una tendencia contraria a las premisas: la tendencia ya no hacia el máximo control del poder por parte de los ciudadanos, sino, por el contrario, hacia el máximo control de los súbditos por parte del poder.

9. EL CIUDADANO NO EDUCADO

La sexta falsa promesa se refiere a la educación de la ciudadanía. En los discursos apologéticos sobre la democracia, desde hace dos siglos hasta ahora, jamás falta el argumento de acuerdo con el cual la única manera de hacer de un súbdito un ciudadano es la de atribuirle aquellos derechos que los escritores de Derecho público del siglo pasado llamaron *activae civitatis*, y la educación para la democracia se desarrolla en el mismo sentido que la práctica democrática. De acuerdo con el modelo jacobino esto no debe ser primero, porque en primera instancia debe venir la dictadura revolucionaria y sólo después el reino de la virtud. Pero para el buen democrático esto no debe ser así, el reino de la virtud (que para Montesquieu constituía el principio de la democracia contrapuesto al miedo, principio del despotismo) es la misma democracia. La democracia no puede prescindir de la virtud, entendida como amor a la cosa pública, pues al mismo tiempo debe promoverla, alimentarla y fortalecerla. Uno de los fragmentos más representativos de esta idea es el que se encuentra en el capítulo "Sobre la mejor forma de gobierno" del libro titulado *Consideraciones sobre la democracia representativa* de John Stuart

[17] Platón, *República*, 571 cd.

Mill, allí donde distingue a los ciudadanos en activos y pasivos y especifica que en general los gobernantes prefieren a los segundos porque es más fácil tener controlados a súbditos dóciles e indiferentes, pero la democracia necesita de los primeros. Este autor concluye que si debiesen prevalecer los ciudadanos pasivos, con mucho gusto los gobernantes convertirían a sus súbditos en un rebaño de ovejas dedicadas únicamente a comer el pasto una al lado de la otra (y, agregaría yo, a no lamentarse aun cuando el pasto escaseara).[18] Esto lo llevaba a proponer la ampliación del sufragio a las clases populares con base en el argumento de que uno de los remedios contra la tiranía de la mayoría está precisamente en el hacer partícipes en las elecciones —además de a las clases pudientes que siempre constituyen una minoría de la población y tienden por naturaleza a mirar por sus propios intereses— a las clases populares. Decía: la participación en el voto tiene un gran valor educativo; mediante la discusión política el obrero, cuyo trabajo es repetitivo en el estrecho horizonte de la fábrica, logra comprender la relación entre los acontecimientos lejanos y su interés personal, y establecer vínculos con ciudadanos diferentes de aquellos con los que trata cotidianamente y volverse un miembro consciente de una comunidad.[19] La educación de la ciudadanía fue uno de los temas preferidos de la ciencia política norteamericana de los años cincuenta. Este tema fue tocado bajo el título de "cultura política", y sobre él se escribieron ríos de tinta que rápidamente se decoloró: entre las diversas distinciones recuerdo aquella entre cultura de los súbditos, es decir, dirigida hacia los *output* del sistema, o sea, hacia los beneficios que los electores esperan obtener del sistema político, y cultura participante, es decir, orientada hacia los *input*, que es propia de los electores que se consideran potencialmente comprometidos con la articulación de las demandas y con la formación de las decisiones.

Veamos alrededor. En las democracias más consolidadas se asiste impotentes al fenómeno de la apatía política, que frecuentemente involucra a cerca de la mitad de quienes tienen derecho al voto. Desde el punto de vista de la cultura política éstas son personas que no están orientadas ni hacia los *output* ni hacia los *input*. Simplemente están desinteresadas por lo que sucede (como se dice en Italia con una frase afortunada) en el "palacio". Sé bien que también se pueden dar interpretaciones benévolas de la apatía política, pero incluso las interpretaciones más moderadas no me pueden quitar de la cabeza que los grandes escritores democráticos sufrirían al reconocer en la renuncia a usar el propio derecho un buen fruto de la educación de la ciudadanía. En los regímenes democráticos como el italiano, en el que el porcentaje de votantes todavía es muy alto (pero va descendiéndo en cada elección), existen buenas razones para creer que esté disminuyendo el voto de opinión y esté au-

[18] J-S. Mill, *Considerations on Representative Government*, en *Collected Papers of John Stuart Mill*, University of Toronto Press, Routledge and Kegan Paul, vol. XIX, Londres, 1977, p. 406.

[19] *Ibidem*, p. 470.

mentando el voto de intercambio, para usar la terminología ascética de los *politica scientist,* el voto dirigido hacia los *ouput,* o para usar una terminología más cruda, pero quizá menos mistificadora, el voto de clientela, basado frecuentemente en la ilusión del *do ut des* (apoyo político a cambio de favores personales).

De igual manera, se pueden dar interpretaciones moderadas para el voto de intercambio, pero no puedo dejar de pensar en Tocqueville quien, en un discurso en la Cámara de Diputados (el 27 de enero de 1848), lamentando la degeneración de las costumbres públicas, por las que "las opiniones, los sentimientos, las ideas comunes son substituidas cada vez más por los intereses particulares", se preguntaba, dirigiéndose a sus colegas, "si no hubiese aumentado el número de los que votan movidos por intereses personales y si no hubiese disminuido el voto del que vota con base en una opinión política", y condenaba esta tendencia como expresión de "moral baja y vulgar", de acuerdo con la cual "quien goza de los derechos políticos considera que puede usarlos en beneficio personal siguiendo el interés propio".[20]

10. El gobierno de los técnicos

Falsas promesas. Pero, ¿acaso eran promesas que se podían cumplir? Yo diría que no. Incluso dejando a un lado la diferencia natural, que indique al inicio, entre lo que fue concebido como "noble y elevado" y la "cruda realidad", el proyecto democrático fue pensado para una sociedad mucho menos compleja que la que hoy tenemos. Las promesas no fueron cumplidas debido a los obstáculos que no fueron previstos o que sobrevinieron luego de las "transformaciones" (en este caso creo que el término "transformaciones" sea correcto) de la sociedad civil. Indico tres.

Primero: conforme las sociedades pasaron de una economía familiar a una economía de mercado, y de una economía de mercado a una economía protegida, regulada, planificada, aumentaron los problemas políticos que requirieron capacidad técnica. Los problemas técnicos necesitan de expertos, de un conjunto cada vez más grande de personal especializado. De esto ya se había dado cuenta hace más de un siglo Saint-Simon quien era favorable al gobierno de los científicos y no de los juristas. Con el progreso de los instrumentos de cálculo que Saint-Simon no pudo ni remotamente imaginar, y que sólo los expertos son capaces de usar, la exigencia del llamado gobierno de los técnicos ha aumentado considerablemente.

La tecnocracia y la democracia son antitéticas: si el protagonista de la sociedad industrial es el experto, entonces quien lleva el papel principal en dicha sociedad no puede ser el ciudadano común y corriente. La democracia se basa

20 Alexis de Tocqueville, "Discurso sobre la revolución social", en *Scritti politici,* ed. al cuidado de N. Matteucci, vol. I, Utet, Turín, 1969, p. 271.

en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos. En los tiempos de los Estados absolutos, como dije, el vulgo debía ser alejado de los *arcana imperii* porque se le consideraba demasiado ignorante; ciertamente hoy el vulgo es menos ignorante pero los problemas que hay que resolver, como la lucha contra la inflación, el pleno empleo, la justa distribución de la riqueza, ¿no se han vuelto cada vez más complejos?, ¿no son estos problemas tan complicados que requieren conocimientos científicos y técnicos que el hombre medio de hoy no puede tener acceso a ellos (aunque esté más instruido)?

11. EL AUMENTO DEL APARATO

El segundo obstáculo imprevisto y que sobrevino es el crecimiento continuo del aparato burocrático, de un aparato de poder ordenado jerárquicamente, del vértice a la base, y en consecuencia diametralmente opuesto al sistema de poder democrático. Si consideramos el sistema político como una pirámide bajo el supuesto de que en una sociedad existan diversos grados de poder, en la sociedad democrática el poder fluye de la base al vértice; en una sociedad burocrática, por el contrario, se mueve del vértice a la base.

Históricamente, el Estado democrático y el Estado burocrático están mucho más vinculados de lo que su contraposición pueda hacer pensar. Todos los Estados que se han vuelto más democráticos se han vuelto a su más burocráticos, porque el proceso de burocratización ha sido en gran parte una consecuencia del proceso de democratización. La prueba está en que hoy el desmantelamiento del Estado benefactor que ha necesitado de un aparato burocrático que nunca antes se había conocido, esconde el propósito, no digo de desmantelar sino de reducir, bajo límites bien precisos, el poder democrático. Es conocido el porqué jamás la democratización y la burocratización pudieron caminar juntas; asuntos que por lo demás ya había visto Max Weber. Cuando los que tenían el derecho de votar eran solamente los propietarios, era natural que pidiesen al poder público que ejerciera una sola función fundamental, la protección de la propiedad. De aquí nació la doctrina del Estado limitado, del Estado policía, o, como hoy se dice, del Estado mínimo, y la configuración del Estado como asociación de los propietarios para la defensa de aquel supremo Derecho natural que era precisamente para Locke el Derecho de propiedad. Desde el momento en que el voto fue ampliado a los analfabetos era inevitable que éstos pidiesen al Estado la creación de escuelas gratuitas, y, por tanto, asumir un gasto que era desconocido para el Estado de las oligarquías tradicionales y de la primera oligarquía burguesa. Cuando el derecho de votar también fue ampliado a los no propietarios, a los desposeídos, a aquellos que no tenían otra propiedad más que su fuerza de trabajo,

ello trajo como consecuencia que éstos pidiesen al Estado la protección contra la desocupación y, progresivamente, seguridad social contra las enfermedades, contra la vejez, previsión en favor de la maternidad, vivienda barata, etc. De esta manera ha sucedido que el Estado benefactor, el Estado social, ha sido, guste o no guste, la respuesta a una demanda proveniente de abajo, a una petición, en el sentido pleno de la palabra, democrática.

12. El escaso rendimiento

El tercer obstáculo, está íntimamente relacionado con el tema del rendimiento del sistema democrático en su conjunto: un problema que en estos últimos años ha dado vida al debate sobre la llamada "ingobernabilidad" de la democracia. ¿De qué se trata? En síntesis, primero el Estado liberal y después su ampliación, el Estado democrático, han contribuido a emancipar la sociedad civil del sistema político. Este proceso de emancipación ha hecho que la sociedad civil se haya vuelto cada vez más una fuente inagotable de demandas al gobierno, el cual para cumplir correctamente sus funciones debe responder adecuadamente pero, ¿cómo puede el gobierno responder si las peticiones que provienen de una sociedad libre y emancipada cada vez son más numerosas, cada vez más inalcanzables, cada vez más costosas? He dicho que la condición necesaria de todo gobierno democrático es la protección de las libertades civiles: la libertad de prensa, la libertad de reunión y de asociación, son vías por medio de las cuales el ciudadano puede dirigirse a sus gobernantes para pedir ventajas, beneficios, facilidades, una más equitativa distribución de la riqueza, etcétera. La cantidad y la rapidez de estas demandas son tales que ningún sistema político, por muy eficiente que sea, es capaz de adecuarse a ellas. De aquí deriva el llamado "sobrecargo" y la necesidad en la que se encuentra el sistema político de tomar decisiones drásticas; pero una alternativa excluye a la otra. El tomar una alternativa no satisface sino crea descontento.

Además, la rapidez con la que se presentan las demandas al gobierno por parte de los ciudadanos, está en contraste con la lentitud de los complejos procedimientos del sistema político democrático, por medio de los cuales la clase política debe tomar las decisiones adecuadas. De esta manera se crea una verdadera y propia ruptura entre el mecanismo de recepción y el de emisión, el primero con un ritmo cada vez más acelerado, el segundo con uno cada vez más lento. Precisamente, al contrario de lo que sucede en un sistema autocrático que es capaz de controlar la demanda habiendo sofocado la autonomía de la sociedad civil, y es mucho más rápido en la respuesta en cuanto no tiene que respetar los complejos procedimientos decisionales como los del sistema parlamentario. En conclusión, en la democracia la demanda es fácil y la respuesta difícil; por el contrario, la autocracia tiene la capacidad de dificultar la demanda y dispone de una gran facilidad para dar respuestas.

13. Y SIN EMBARGO

Después de lo dicho hasta aquí, cualquiera podría esperarse una visión catastrófica del porvenir de la democracia. Nada de esto. Con respecto a los años comprendidos entre la primera y la segunda Guerra Mundial, que Elie Halévy llamó la "era de los tiranos" en su famoso libro que lleva tal nombre,[21] en estos últimos cuarenta años el espacio de los regímenes democráticos ha aumentado progresivamente. Ejemplo de lo antes expuesto lo podemos encontrar en el libro de Juan Linz titulado *La caduta dei regimi democratici,*[22] que toma los datos informativos principalmente de los años posteriores a la primera Guerra Mundial, y el de Julián Santamaría, *Transizione alla democrazia nell'Europa del sud e nell'America Latina,*[23] que los toma de los años posteriores a la segunda. Al terminar la segunda Guerra Mundial bastaron pocos años a Italia —diez a Alemania— para derribar el Estado parlamentario; después que la democracia fue restaurada, pasada la segunda guerra, no ha vuelto a ser derrotada, al contrario, en algunos países fueron derrocados los gobiernos autoritarios. Incluso en un país con democracia no gobernante o mal gobernante, como Italia, la democracia no corre serios peligros, aunque digo esto con un cierto temor.

Se comprende que hablo de los peligros internos, de los peligros que pueden venir del extremismo de derecha o del de izquierda. En la Europa oriental, donde los regímenes democráticos fueron sofocados al nacer y todavía no logran nacer, la causa fue y continúa siendo externa. En mi análisis me he ocupado de las dificultades internas de la democracia, no de las externas que dependen de la colaboración de los diversos países en el sistema internacional. Ahora bien, mi conclusión es que las falsas promesas y los obstáculos imprevistos de los que me he ocupado no han sido capaces de "transformar" un régimen democrático en un régimen autocrático. La diferencia sustancial entre unos y otros permanece. El contenido mínimo del Estado democrático no ha decaído: garantía de los principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas (en las democracias coasociativas o en el sistema neocorporativo) o tomadas con base en el principio de mayoría, de cualquier manera siempre después del debate libre entre las partes o entre los aliados de una coalición de gobierno. Existen democracias más sólidas o menos sólidas, más vulnerables o menos vulnerables; hay diversos grados de

[21] E. Halévy, *L'ère des tyrannies. Etudes sur le socialisme et la guerre,* introducción de C. Bouglé, Nrf. París, 1938.

[22] Se trata de una recopilación de diversos ensayos a cargo de Juan Linz, publicada originalmente en inglés, *The Breakdown of Democracy.* The John Hopkins University Press, Londres, 1978, y después en italiano en, Il Mulino, Bolonia, 1981, en el que los tres temas fundamentales son el advenimiento del fascismo en Italia, Alemania y España.

[23] Publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas de Madrid, 1981.

aproximación al modelo ideal, pero aun la más alejada del modelo no puede ser de ninguna manera confundida con un Estado autocrático y mucho menos con uno totalitario.

No hablé de los peligros externos, porque el tema que se me asignó se refería al porvenir de la democracia, no al de la humanidad, sobre el que debo confesar que no estoy dispuesto a hacer ninguna apuesta. Parodiando el título de nuestro congreso: "Ya comenzó el futuro", alguien con humor negro podría preguntarse: "¿y si en cambio el futuro ya hubiese terminado?".

Pero al menos me parece que puedo hacer una constatación final, aunque sea un poco arriesgada: hasta ahora ninguna guerra ha estallado entre los Estados que tienen un régimen democrático, lo que no quiere decir que los Estados democráticos no hayan hecho guerras, sino que hasta ahora no las han hecho *entre ellos*.[24] He dicho, la observación es temeraria, pero espero una réplica. ¿Tuvo razón Kant cuando proclamó como primer artículo definitivo de un posible tratado para la paz perpetua que "la Constitución de todo Estado debe ser republicana"?[25] Ciertamente el concepto de "república" al que Kant se refiere no coincide con el actual de "democracia"; pero la idea de que la constitución interna de los Estados fuese un obstáculo para la guerra entre ellos es una idea fuerte, fecunda, inspiradora de muchos proyectos pacifistas que se han presentado desde hace dos siglos, aunque no han tenido una aplicación práctica. Las objeciones contra el principio de Kant siempre han derivado del no haber entendido que tratándose de un principio universal, éste tiene validez solamente si *todos* los Estados y no pocos o algunos asumen la forma de gobierno requerida para el logro de la paz perpetua.

14. Apelo a los valores

Para terminar, es necesario dar una respuesta a la pregunta fundamental, a la pregunta que he oído repetir frecuentemente, sobre todo entre los jóvenes, tan fáciles a las ilusiones como a las desilusiones: si la democracia es principalmente un conjunto de reglas procesales ¿cómo creer que pueda contar con "ciudadanos activos"? Para tener ciudadanos activos ¿no es necesario tener ideales? Ciertamente son necesarios los ideales. Pero ¿cómo es posible que no se den cuenta de cuáles han sido las grandes luchas ideales que produjeron esas reglas? ¿Intentamos enumerarlas?

El primero que nos viene al encuentro por los siglos de crueles guerras de religión es el ideal de la tolerancia. Si hoy existe la amenaza contra la paz del mundo, ésta proviene, una vez más, del fanatismo, o sea, de la creencia

24 Esta tesis ha sido sostenida recientemente con argumentos doctrinarios e históricos por M. W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs," en *Philosophy and Public Affairs*, XII, 1983, pp. 205-35, 323-53.

25 I. Kant, *Zum ewigen Frieden, op. cit.*, p. 126.

ciega en la propia verdad y en la fuerza capaz de imponerla. Es inútil dar ejemplos, los tenemos frente a nosotros todos los días. Luego tenemos el ideal de la no violencia: jamás he olvidado la enseñanza de Karl Popper, de acuerdo con la cual, lo que esencialmente distingue a un gobierno democrático de uno no democrático es que solamente en el primero los ciudadanos se pueden deshacer de sus gobernantes sin derramamiento de sangre.[26] Las frecuentemente chuscas reglas formales de la democracia introdujeron, por primera vez en la historia de las técnicas de convivencia, la resolución de los conflictos sociales sin recurrir a la violencia. Solamente allí donde las reglas son respetadas el adversario ya no es un enemigo (que debe ser destruido), sino un opositor que el día de mañana podrá tomar nuestro puesto. Tercero, el ideal de la renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas y el cambio de la mentalidad y la manera de vivir: únicamente la democracia permite la formación y la expansión de las revoluciones silenciosas, como ha sido en estas últimas décadas la transformación de la relación entre los sexos, que es quizá la mayor revolución de nuestro tiempo. Por último, el ideal de la fraternidad (la *fraternité* de la Revolución francesa). Gran parte de la historia de la humanidad es la historia de las luchas fratricidas, Hegel (y de esta manera termino con el autor con el que comencé) en sus *Lecciones sobre la filosofía de la historia* definió la historia como un "inmenso matadero".[27] ¿Podemos contradecirlo? En ningún país del mundo el método democrático puede durar sin volverse una costumbre. ¿Pero puede volverse una costumbre sin el reconocimiento de la fraternidad que une a todos los hombres en un destino común? Un reconocimiento, tan necesario hoy, que nos volvemos cada vez más conscientes de este destino común y deberíamos, por la poca luz de razón que ilumina nuestro camino, actuar en consecuencia.

26 K. Popper, *La società aperta e i suoi nemici,* Armando, Roma, 1973, p. 179.
27 Hegel, *Lecçiones sobre la filosofía de la historia,* etc., *op. cit.*, vol. I, p. 58.

II. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA

PARTO de una constatación sobre la que todos podemos estar de acuerdo: la petición de mayor democracia, tan insistente en estos últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa. La exigencia no es nueva; como se sabe, ya la había hecho el padre de la democracia moderna Jean-Jacques Rousseau cuando dijo que "la soberanía no puede ser representada" y por tanto "El pueblo inglés cree ser libre: está muy equivocado; lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento; pero tan pronto como *son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada.*"[28]

Pero Rousseau estaba convencido de que "no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia", porque necesita de muchas condiciones que son difíciles de reunir, en primer lugar un Estado muy pequeño, "en donde se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás"; en segundo lugar "una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y de deliberaciones espinosas"; luego "mucha igualdad en los rangos y en las fortunas"; y, por último, "poco o ningún lujo" (de lo que se podría deducir que no es Marx sino Rousseau el inspirador de la política de "austeridad"). Recuerden la conclusión: "Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres."[29]

Aunque hayan transcurrido más de dos siglos —¡y qué siglos!, nada menos los siglos de las revoluciones liberales y socialistas, los siglos que por primera vez dieron a los pueblos la ilusión de estar destinados a las "magníficas y progresivas fortunas"— no nos hemos vuelto dioses; permanecemos hombres. Los Estados se han vuelto cada vez más grandes y populosos, en los que ningún ciudadano es capaz de conocer a todos los demás, las costumbres no son más simples, de manera que los negocios se han multiplicado y las discusiones se hacen día a día más espinosas, las desigualdades entre las fortunas no sólo no han disminuido sino que se han vuelto, en los Estados que se dicen democráticos, aunque no en el sentido roussoniano de la palabra, cada vez más grandes, y de cualquier manera siguen siendo insultantes, y el lujo que según Rousseau "corrompe tanto al rico como al pobre, al uno por la posesión y al otro por la codicia",[30] no ha desaparecido (tan es verdad que entre las demandas intencionalmente provocadoras, pero no extravagantes, de algunos grupos subversivos está también la del derecho al lujo).

28 *Contrato social,* III, 15.
29 *Ibidem,* III, 4.
30 *Idem.*

¿Entonces la demanda de una ampliación de la democracia representativa y de la institución de la democracia directa es insensata? Considero que no. Pero para poder responder a esta pregunta es necesario precisar los términos de la cuestión.

Si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es insensata. Es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas; y es, desde el punto de vista del desarrollo ético e intelectual de la humanidad, indeseable. En los escritos de juventud, Marx indicó como meta del desarrollo civil de la humanidad al hombre total; pero el individuo roussoniano, llamado a participar desde la mañana hasta la noche para ejercer sus deberes de ciudadano, no sería el hombre total sino el ciudadano total (como fue llamado con evidentes intenciones polémicas por Dahrendorf).[31] Observando con atención, el ciudadano total no es más que la otra cara, igualmente peligrosa, del Estado total. No por casualidad la democracia roussoniana frecuentemente ha sido interpretada como la democracia totalitaria en oposición a la democracia liberal.

El ciudadano total y el Estado total son dos caras de la misma moneda, porque tienen en común, aunque considerada la una desde el punto de vista del pueblo, y la otra desde el punto de vista del príncipe, el mismo principio: "todo es política", es decir, la reducción de todos los intereses humanos a los intereses de la *polis*, la politización integral del hombre, la resolución del hombre en el ciudadano, la eliminación completa de la esfera privada en la esfera pública.

No creo que haya alguien que invocando la democracia directa pretenda presentar una exigencia de este tipo. Marx no pensó en una democracia directa de este tipo cuando veía en el ejercicio del poder de los comuneros de París el inicio de una organización estatal diferente de la del Estado representativo (y con mayor razón del Estado bonapartista), aunque la particular experiencia de la revolución parisina, limitada en el tiempo y en el espacio, podía despertar la ilusión de la posible aplicación, aun en tiempos normales, de esa movilización continua y emotiva que es posible, más aún, necesaria, en tiempos de transformación revolucionaria de la sociedad. (Quizás al único tipo humano al que le quede el calificativo de ciudadano total es al revolucionario; pero las revoluciones no se hacen aplicando las reglas del juego democrático). Entonces, cuando se enuncia la fórmula "de la democracia representativa a la democracia directa" en realidad, ¿qué cosa se pide? Las fórmulas políticas tienen

[31] R. Dahrendorf, *Cittadini e partecipazione: al di la della democrazia rappresentativa?*, en *Il cittadino totale*, Centro de Investigaciones y Documentación Luigi Einaudi, Turín, 1977, pp. 33-59: "Las sociedades se vuelven ingobernables, si los sectores que las componen rechazan el gobierno en nombre de los derechos de participación, y esto a su vez no puede dejar de influir en la capacidad de sobrevivencia, aquí está la paradoja del ciudadano total" (p. 56).

la misión de indicar una dirección ideal, y son más idóneas a suscitar ciertas emociones que a palpar ciertas realidades (poco importa que sean presentadas en términos ambiguos y vagos).

Es tarea de la crítica teórica señalar y denunciar las soluciones meramente verbales, transformar una fórmula en realidad, en una propuesta operativa, distinguir la conmoción de los efectos del contenido real. Si no soy demasiado pretencioso, éste es el trabajo que me propongo hacer en las siguientes páginas.

Comienzo por la democracia representativa. La primera equivocación de la que debemos liberarnos es que "democracia representativa" signifique lo mismo que "Estado parlamentario". Propongo, inmediatamente, este tema de discusión porque muchos creen haber criticado la democracia representativa cuando han criticado al Estado parlamentario. Yo mismo me di cuenta de esto en la discusión que, no sólo por escrito sino también en forma verbal (en decenas de mesas redondas), siguió a mis artículos sobre democracia y socialismo, cuando descubrí que casi siempre se daba por entendido que cuando alguien criticaba al Estado parlamentario era como si criticara también la democracia representativa.

En términos generales la expresión "democracia representativa" quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo. El Estado parlamentario es una aplicación particular, si bien importantísima desde el punto de vista histórico, del principio de representación, o sea, es el Estado en el que el órgano central es representativo (o por lo menos central, en principio, aunque no siempre de hecho). A dicho órgano llegan las instancias y de él parten las decisiones colectivas fundamentales. Tal órgano es el Parlamento. Todos saben que una república presidencial como los Estados Unidos que no es un Estado parlamentario también es, en términos generales, un Estado representativo.

Hoy no existe ningún Estado representativo en el que el principio de la representación se concentre solamente en el Parlamento: los Estados que hoy acostumbramos llamar representativos son tales porque el principio de representación se ha extendido también a otras muchas instancias donde se llevan al cabo deliberaciones colectivas, como son los municipios, las provincias y, en Italia, también las regiones.*

En otras palabras, un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos —no importa si los órganos donde se efectúan tales deliberaciones sean el Parlamento—, el presidente de la república, el Parlamento junto con los onsejos regionales,** etc.

* Entidades locales.

** Parlamentos locales.

Del mismo modo que no todo Estado representativo es un Estado parlamentario, así también el Estado parlamentario puede no ser una democracia representativa. Si por democracia entendemos, como debemos entender, un régimen en el que todos los ciudadanos adultos tienen derechos políticos, donde, en pocas palabras, existe el sufragio universal, sabemos que históricamente los Parlamentos se dieron antes de la ampliación del sufragio y, por tanto, durante mucho tiempo existieron Estados parlamentarios que eran representativos, pero no democráticos. Llamo la atención sobre el hecho de que en la expresión "democracia representativa" hay que dar importancia tanto al adjetivo como al sustantivo. Es verdad que no toda forma de democracia es representativa (de ahí la insistencia en la democracia directa), pero también es cierto que no todo Estado representativo es democrático por el sólo hecho de ser representativo: por ello la insistencia en el hecho de que la crítica contra el Estado parlamentario no implica la crítica contra la democracia representativa, ya que si es verdad que toda democracia es representativa, igualmente es cierto que no todo Estado representativo fue y es en principio una democracia.

Doy un paso adelante. Terminé de decir que la crítica contra el Estado parlamentario no implica la crítica a la democracia representativa, ahora debo agregar que no toda crítica contra la democracia representativa lleva directamente a la democracia directa. Llegando a este punto el discurso se vuelve un poco más complicado y me veo obligado a simplificarlo a riesgo de hacerlo banal. La complicación deriva del hecho de que cuando digo que entre dos personas o entre una persona y un grupo de personas existe una relación de representación, esta expresión puede ser entendida de muchas maneras. Los escritos jurídicos, sociológicos y políticos sobre el concepto, o mejor dicho sobre el término "representación" son tan numerosos que si quisiéramos hacer una relación de ellos, aunque fuera en forma general, debería escribir toda una monografía.[32] Para dar a ustedes solamente una idea del enredo en el que se cae cada vez que se trata de entender o hacer entender qué cosa está detrás de la relación de representación entre *A* y *B*, voy a exponer el siguiente ejemplo: decir que el papa es el representante de Dios en la Tierra no es lo mismo que decir que el señor Carter representa al pueblo de los Estados Unidos, o decir que el señor Rossi representa una compañía de productos médicos, no es lo mismo que decir que el señor diputado Bianchi representa un partido en el Parlamento.

Afortunadamente por ahora sólo nos interesa esta última acepción; aunque incluso esta acepción está llena de trampas. Baste decir que el debate secular sobre la representación política está dominado al menos por dos temas que

[32] Para una buena información remito al lector al término "Rappresentanza politica" (redactado por M. Cotta) en el *Dizionario di politica*, Utet, Turín, 1983, pp. 954-59 y a los autores que allí se citan.

dividen los ánimos y llevan a propuestas políticas contradictorias. El primer tema se refiere a los poderes del representante, el segundo al contenido de la representación. En términos simples se acostumbra decir que el problema de la representación puede tener diversas soluciones de acuerdo con las diversas respuestas que, una vez que nos hemos puesto de acuerdo que *A* debe representar a *B*, se den a las preguntas: "¿cómo lo representa?" y "¿qué cosa representa?" Son conocidas las respuestas más comunes a estas dos preguntas. A la primera: *A* puede representar a *B* como delegado o como fiduciario. Si *A* es un delegado, es simple y sencillamente un portavoz, un nuncio, un legado, un medio, de sus representados, y por tanto su mandato es extremadamente limitado y revocable *ad nutum*. Si en cambio *A* es un fiduciario, tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre y por cuenta de los representados, en cuanto goza de su confianza, y puede interpretar a discreción los intereses de ellos. En este segundo caso se dice que *A* representa a *B* sin obligación de mandato; en el lenguaje constitucional ya consolidado se dice que entre *A* y *B* no existe un mandato imperativo. Para la segunda pregunta ("qué cosa") también se pueden dar dos respuestas: *A* representa a *B* con respecto a sus intereses generales como ciudadano, o bien respecto a sus intereses particulares, por ejemplo, como obrero, como comerciante, como profesionista, etc. Debe hacerse notar que la diferencia sobre el "qué cosa" repercute también en la diferencia sobre el "quién".

Si el representante es llamado a representar los intereses generales del representado no es necesario que pertenezca a su misma profesión; se sabe que en la mayor parte de los sistemas representativos se ha formado una categoría profesional específica de representantes, el oficio de políticos de profesión. En cambio, cuando el representante es llamado a representar los intereses específicos de una cierta rama de actividad normalmente él pertenece a la misma profesión de los representados, por ello sólo el obrero puede representar eficazmente a los obreros, el médico a los médicos, el profesor a los profesores, el estudiante a los estudiantes, etc.

Pienso que no se les ha escapado a ustedes la relación que existe, por una parte, entre la figura del representante como delegado y la de la representación de los intereses particulares y, por la otra, entre la figura del representante como fiduciario y la representación de los intereses generales. Normalmente las dos cosas van juntas. Pongo un ejemplo que conocemos muchos de nosotros: el movimiento estudiantil. Las luchas estudiantiles hicieron volar por los aires sus propios organismos representativos porque los representantes eran fiduciarios y no delegados, e impusieron mediante asambleas el principio de mandato imperativo. Al mismo tiempo quedaba claro que se trataba de una representación orgánica, es decir, de intereses particulares. Se trata de la representación en la que el representante debe pertenecer al mismo oficio del representado.

En cambio, lo contrario sucede en la representación política de la mayor parte de los Estados que se rigen por el sistema representativo: con respecto al "quién", lo que caracteriza a una democracia representativa es que el representante sea un fiduciario y no un delegado; con respecto al "qué cosa", que dicho fiduciario representará los intereses generales y no los intereses particulares (precisamente, porque representa intereses generales y no intereses particulares de sus electores, rige el principio de la prohibición del mandato imperativo).

Considero que con esto me pongo en condiciones de poder precisar en qué acepción del término "representación" se dice que un sistema es representativo y se habla normalmente de democracia representativa: las democracias representativas que nosotros conocemos son democracias en las que por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características: *a)* en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; *b)* no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión.

Quien conoce un poco la historia de la disputa secular en favor y en contra del sistema representativo sabe muy bien que los temas en discusión son sobre todo estos dos. Ambos son temas que pertenecen a la tradición del pensamiento socialista, o mejor dicho, a la concepción de la democracia que ha venido elaborando el pensamiento socialista en contra de la democracia representativa, considerada como la ideología de la burguesía más avanzada, como la ideología "burguesa" de la democracia. De los dos temas, el primero, es decir, la demanda de la revocación del mandato por parte de los electores con base en la crítica a la prohibición del mandato imperativo, es propio del pensamiento político marxista: como todos saben, fue Marx quien quiso dar particular importancia al hecho de que la Comuna de París "estuvo compuesta por consejeros municipales elegidos por sufragio universal en los diversos cargos de París, responsables y revocables en cualquier momento" *(La guerra civil en Francia,* en *Il partito e l'internazionale,* Edizioni Rinascita, 1948, P. 178).

El principio fue retomado y confirmado por Lenin, comenzando por *El Estado y la revolución,* y luego trascendió como normativo en las diversas constituciones soviéticas. El artículo 15 de la actual Constitución dice: "El diputado tiene la obligación de informar a los electores sobre su actividad y sobre la actividad de los *soviets.* El diputado que no sea digno de la confianza de los electores puede ser removido de su cargo en cualquier momento por decisión de la mayoría de los electores de acuerdo con las modalidades previstas por la ley". Este principio fue trasmitido a la mayor parte de las constituciones de las democracias populares (al contrario de lo que sucede en la mayor parte de las constituciones de las democracias occidentales, como por ejemplo la

italiana, cuyo artículo 67 dice: "Cada miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin obligación de mandato").

El segundo tema referente a la representación de los intereses, también llamada representación orgánica, fue distintivo del pensamiento socialista inglés a finales del siglo pasado, en particular de la corriente encabezada por el *guild-socialism* de Hobson y Cole, cuya propuesta principal de reforma institucional consistió en la demanda de la desarticulación corporativa del Estado, además de la desarticulación territorial, y la instauración de una representación funcional, es decir, de los intereses constituidos y reconocidos, paralela a la representación territorial propia del Estado parlamentario clásico, que tuvo en Inglaterra su patria y su centro de irradiación.

Lo que quiero subrayar es que ninguna de las dos propuestas, innovadoras con referencia al sistema representativo clásico, transforma la democracia representativa en democracia directa. En especial la segunda que únicamente substituye una forma de representación por otra. También es discutible que la representación de los intereses o funcional, aunque a veces haya sido propuesta por los movimientos políticos de izquierda, sea más democrática que la representación territorial, llevada al cabo por medio de los órganos de unión de intereses generales como son los partidos.

En Italia no podemos olvidar que el único intento que hasta ahora se ha hecho para sustituir la representación partidista por la representación orgánica fue hecho, mal, con la cámara de los fascios y de las corporaciones, por el fascismo. Por mi parte recuerdo que cuando terminó la primera guerra inmediatamente fueron presentadas propuestas de reforma constitucional en el sentido de la reforma de los intereses. Dichas reformas fueron promovidas por algunos grupos socialistas y por el partido católico: Einaudi y Ruffini, escritores liberales, vieron los peligros que entrañaban estas propuestas para el desarrollo de la democracia y los derechos de libertad. (Einaudi escribió: "Es necesario decir que nosotros, que somos contrarios a estas sedicentes modernidades legislativas, tenemos el deber de decir claro que todas estas representaciones de los intereses, que todos estos consejos paritarios son un terrible regreso hacia formas medievales de representación política, hacia las formas a las que se opusieron los parlamentos modernos mediante perfeccionamientos progresivos." Y agregó: "Dar a las representaciones profesionales una función deliberante es querer poner los intereses particulares en lugar de los intereses generales, es realizar una obra violatoria y egoísta").[33]

Con esto no quiero dar por admitido que nuestros parlamentos solamente estén dedicados al interés general. Dios me guarde y me libre. Una de las plagas de nuestro parlamentarismo, tan denunciada como poco resuelta, es la proliferación de las llamadas "liguillas", que son precisamente el efecto del

[33] L. Einaudi, "Rappresentanze di interess: e Parlamento" (1919), en *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, vol. V. Einaudi, Turín, 1961, p. 528.

predominio de los intereses particulares, de grupo, de profesión, en el peor sentido de la palabra, corporativos. Se trata precisamente de una plaga no de un efecto benéfico, de uno de los aspectos degenerativos de los parlamentos, que se debería corregir y no empeorar.

El problema de la representación orgánica fue retomado durante los trabajos de la Constituyente, pero fue resuelto con la creación de aquella especie de limbo constitucional que es el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, al que se le atribuyó una función meramente consultiva que de hecho jamás cumplio ni después de su constitución ni después de su reciente resurrección.

Entendámonos, la representación orgánica no es en sí misma una aberración. Hay situaciones en las que no solamente es deseable sino inevitable. Es obvio que un consejo técnico esté compuesto por profesores de la facultad y no por representantes de partidos políticos. En todo caso es menos obvio que en él no participen con iguales derechos los representantes de los estudiantes y del personal administrativo, con la consecuencia de que el defecto no está en ser orgánico, sino en ser muy poco orgánico. Ahora bien, un consejo técnico universitario, como un consejo de fábrica, lleva a cabo su función y toma decisiones en un campo bien delimitado y técnico, es decir, en un campo que no tiene nada que ver con el general y no técnico del que deben ocuparse los cuerpos políticos representativos. En cuanto tal la representación orgánica no es criticable, pero sí lo es la representación orgánica llevada fuera de sus confines.

No hay nada que objetar al hecho de que en la escuela los estudiantes sean representados por estudiantes, y que en la fábrica los obreros sean representados por obreros; pero cuando se pasa a las demarcaciones territoriales donde los intereses en cuestión son intereses de los ciudadanos y no de este o aquel oficio, los ciudadanos deben ser representados por ciudadanos, que no se distinguirán entre ellos por el oficio que desempeñan, sino por las diversas visiones globales que ellos se han formado de los problemas (visiones globales que cada uno posee no por la pertenencia a esta o aquella profesión, sino por la identificación con este o aquel movimiento político).

El instituto de la representación revocable, contrapuesto al del representante desvinculado del mandato imperativo, está más cerca de la democracia directa. En efecto el cordón umbilical que une al delegado con el cuerpo electoral no está del todo roto; pero aun en este caso no se puede hablar de democracia directa en el sentido propio de la palabra. Para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, es decir, en el sentido de que directo quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen, es necesario, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra no haya ningún intermediario. Si bien el delegado es revocable sigue siendo un intermediario, ante todo porque aunque esté determinado por las instrucciones que recibe de la base, de hecho siempre

cuenta con una cierta libertad de movimiento y si al igual que él no la tuvieran todos los demás que deben llegar a una deliberación colectiva, esta deliberación sería imposible; en segundo lugar, porque no puede ser revocado en cualquier momento y sustituido por otro, sin riesgo de paralizar la negociación.

Quien actúa con base en instrucciones rígidas es el portavoz, el nuncio, el embajador en las relaciones internacionales; pero la rigidez de las instrucciones de ninguna manera es una característica de la acción de los cuerpos colectivos. En todo caso es una característica de los organismos regulados en términos jerárquicos, es decir, de aquellos organismos en el que el flujo del poder viene de arriba hacia abajo y no de abajo hacia arriba, y por tanto mucho más cercano a los sistemas autocráticos que a los sistemas democráticos. No por otra cosa sino porque un superior jerárquico es capaz de dar instrucciones rígidas al inferior con mucha más facilidad que una asamblea que puede llegar, aunque siempre con muchas dificultades, a tomar decisiones; aunque casi nunca logra transformar las decisiones en órdenes (y donde no hay ordenes, sino decisiones, el mandato no es imperativo, más que en palabras).

Si bien la representación por mandato no es propiamente la democracia directa, sí se puede considerar como un punto intermedio entre la democracia representativa y la democracia directa, lo que me permite repetir que entre la democracia representativa pura y la democracia directa pura no hay, como creen los partidarios de la democracia directa, un salto cualitativo, como si entre una y otra hubiera un parteaguas en el que una vez que se está del otro lado el paisaje hubiera cambiado totalmente. No; los significados históricos de la democracia representativa y de la democracia directa son tales y tantos que no se puede exponer el problema en términos paradójicos como si hubiera una sola democracia representativa posible y una sola democracia directa posible. Únicamente se puede exponer el problema del paso de una a otra por medio de un *continuum* en el que es difícil decir dónde termina la primera y dónde comienza la segunda.

Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es —en cuanto presupone representantes— una forma de democracia representativa, pero en cuanto estos representantes son revocables se acerca a la democracia directa. Es un género anfibio del que la historia que camina por vías complicadas (al contrario de la naturaleza que, como una vez se decía, sigue siempre el camino más breve) nos ofrece numerosos ejemplos. Precisamente debido a que entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un *continuum* de formas intermedias, un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas. De hecho esto implica que la democracia representativa y la democracia directa no sean dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí

donde existe uno no puede existir el otro, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente. Se puede decir con una fórmula sintética que en un sistema de democracia integral las dos formas de democracia son necesarias, pero no son, consideradas en sí mismas, suficientes.

Se aprecia que la democracia directa no es suficiente cuando se considera que las instituciones de la democracia directa, en el sentido propio de la palabra, son dos: la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el *referendum*. Ningún sistema complejo, como es el de un Estado moderno, puede funcionar solamente con uno o con otro; ni siquiera con ambos al mismo tiempo.

La asamblea de los ciudadanos, la democracia que tenía en mente Rousseau, es una institución —como por lo demás el propio Rousseau sabía muy bien— que puede existir únicamente en una pequeña comunidad como era la del modelo clásico por excelencia, la Atenas de los siglos V y IV, cuando los ciudadanos eran unos cuantos miles y su asamblea —tomando en cuenta los ausentes por voluntad o por fuerza— se podían reunir todos en el lugar convenido (en el cual —escribe Glotz— muy pocas veces se veían más de dos o tres mil ciudadanos, aunque sobre las colinas donde se tenían normalmente las asambleas ordinarias hubieran podido estar —siempre de acuerdo con Glotz— veinticinco mil personas de pie y dieciocho mil sentadas en las bancas).

Hoy ya no hay ciudades-Estado, salvo algunos casos tan excepcionales que en este contexto deben ser pasados por alto; aun las ciudades en los Estados se han vuelto un poco más grandes que la Atenas de Pericles y la Ginebra de Rousseau. Las dividimos y las estamos dividiendo en secciones. Aunque es verdad que en el momento de la formación inicial de la participación en el barrio o en la zona, es decir, en el momento del nacimiento espontáneo de los comités de barrio, se puede hablar correctamente de democracia directa (efectivamente directa, pero cuantitativamente muy limitada), también es verdad —por la tendencia natural que caracteriza el paso de un movimiento del *statu nascenti*, como dice Alberoni, a su institucionalización, de la fase espontánea a la fase de la organización— que desde el momento en que se prevé la legitimación y la reglamentación de la participación de la base, la forma que ésta asume es la de la democracia representativa. Incluso los barrios y las colonias no se gobiernan mediante asambleas de ciudadanos, sino a través de sus representantes.

Por lo que respecta al *referendum*, que es la única institución de la democracia directa que se aplica concreta y efectivamente en la mayor parte de los estados de democracia avanzada, es un expediente extraordinario para circunstancias extraordinarias. Nadie puede imaginar un Estado que pueda ser gobernado mediante el llamado continuo al pueblo: teniendo en cuenta las leyes que son promulgadas en nuestro país cada año, debería preverse un promedio de una llamada al día. Excepción hecha de la hipótesis, que hasta ahora

parece de ciencia ficción, de que cada ciudadano pueda trasmitir su voto a un cerebro electrónico con sólo oprimir un botón en su casa.[34]

Sin embargo, no hay duda de que estamos asistiendo a la expansión del proceso de democratización. Si tuviésemos que decir cuál es una de las características más sobresalientes e interesantes de una sociedad en expansión en términos políticos, como es la italiana, no podríamos dejar de indicar la demanda y el ejercicio efectivo de una siempre nueva participación. Discúlpenme por ser un poco esquemático, pero el flujo del poder no puede tener más que dos direcciones: o es descendente, es decir, se mueve en dirección arriba abajo, o ascendente, es decir, se mueve de abajo arriba. En los Estados modernos un ejemplo típico del primero es el poder burocrático; ejemplo del segundo es el poder político —donde se entiende por político el poder que se ejerce en todos los niveles, ya sea éste local, regional, estatal— en nombre del ciudadano, mejor dicho, del individuo en cuanto ciudadano.

Ahora bien, lo que está sucediendo es que el proceso de democratización, o sea, el proceso de expansión del poder ascendente, se está ampliando de la esfera de las relaciones políticas, de las relaciones en las que el individuo es tomado en consideración en su papel de ciudadano, a la esfera de las relaciones sociales, donde el individuo es tomado en consideración en la diversidad de sus *status* y *papeles* específicos, por ejemplo como padre y como hijo, como cónyuge, como empresario y como trabajador, como maestro y como estudiante; y también como médico y enfermo, como oficial y como soldado, como administrador y como administrado, como productor y como consumidor, como gestor de servicios públicos y como usuario, etc.

En conclusión, es posible decir que si se puede hablar hoy de un proceso de democratización, éste consiste no tanto, como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas, minúsculas, con frecuencia políticamente irrelevantes, asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica: hablo de escuela y de fábrica para indicar simbólicamente los lugares donde se desarrolla la mayor parte de la vida de la mayoría de los miembros de una sociedad moderna; y dejo a un lado intencionalmente la Iglesia o las iglesias, porque es un problema que toca a la sociedad religiosa que no es ni la sociedad política ni la sociedad civil, pero que de cualquier manera también ella está siendo sacudida por la presión de los mismos problemas.

[34] Especialmente en Estados Unidos hay muchos escritos sobre este tema, *A. Brzezinski, Between two Ages: American's Role in the Technocratic Age,* Viking Press, Nueva York, 1970; G. Tullock, *Privates Wants in Public Means: an Economic Analysis of the Desirable Scope of State Government*, Basic Books, Nueva York, 1971.

En otras palabras, podemos decir que lo que sucede hoy en referencia al desarrollo de la democracia no puede ser interpretado como la afirmación de un nuevo tipo de democracia, sino que debe ser entendido como la ocupación por parte de formas, incluso tradicionales, de democracia, como es la democracia representativa, de nuevos espacios, es decir, de espacios dominados hasta ahora por organizaciones de tipo jerárquico o burocrático. Desde este punto de vista creo que se debe hablar justamente de un verdadero y propio cambio en el desarrollo de las instituciones democráticas, que puede ser resumido sintéticamente en la siguiente fórmula: de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad.

Si por esfera política entendemos aquel ámbito en el cual se realizan las deliberaciones de mayor interés colectivo, entonces se comprende fácilmente el hecho de que la democracia política se haya dado primero que la democracia social.

Una vez conquistada la democracia política nos damos cuenta de que la esfera política está comprendida a su vez en una esfera mucho más amplia que es la esfera de la sociedad en su conjunto, y que no hay decisión política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad civil. Entonces nos percatamos de que una cosa es la democratización del Estado, lo que sucedió generalmente con la institución de los parlamentos, y otra cosa es la democratización de la sociedad, por ello puede darse perfectamente un Estado democrático en una sociedad en la cual la mayor parte de sus instituciones, la familia, la escuela, la empresa, la administración de servicios, no sean gobernadas democráticamente. De ahí la pregunta que caracteriza mejor que cualquier otra el momento actual que vive el desarrollo de la democracia en los países políticamente democráticos: ¿Es posible la sobrevivencia de un Estado democrático en una sociedad no democrática? Esta pregunta también puede ser formulada de la siguiente manera: la democracia política ha sido y es necesaria, con el objeto de que un pueblo no caiga bajo un régimen despótico pero, ¿es suficiente?

Para señalar este cambio ya he tenido oportunidad de decir que hasta hace poco, cuando se quería dar una prueba del desarrollo de la democracia en un determinado país, se tomaba como indicador la amplitud de los derechos políticos, desde el sufragio restringido hasta el sufragio universal. Se consideraba como indicador principal la amplitud del derecho de participar, aunque fuese indirectamente, en la formación de los órganos en los cuales se toman las decisiones políticas. Si sólo tomamos en cuenta este aspecto ya no hay posibilidades de un mayor desarrollo, ya que el sufragio se ha ampliado también a las mujeres y el límite para la edad ha sido disminuido a los dieciocho años.

Si hoy se quiere tomar un indicador del desarrollo democrático, éste ya no puede ser el número de personas que tienen derecho de votar, sino el número de las sedes, diferentes de las sedes políticas, en las cuales se ejerce el dere-

cho de voto. Para dar un juicio sintético pero eficaz del grado de democratización de un determinado país, el criterio ya no debe ser el de "quién" vota, sino el de "dónde" vota (y que quede claro que aquí entiendo "votar" como el acto típico y más común del participar, pero de ninguna manera pretendo limitar la participación al voto).

De ahora en adelante cuando pongamos el problema de si ha habido desarrollo de la democracia en Italia en estos últimos años, no tendremos que ver si aumentó el número de los electores, sino el espacio en el que el ciudadano puede ejercer su poder como elector. En este sentido y desde ahora se puede considerar como una reforma democrática la que instituyó los consejos escolares con la participación de los representantes de los padres. (En cambio debe considerarse insuficiente y abortada —y precisamente abortada porque es insuficiente— la reforma referente a las elecciones de los representantes estudiantiles en los consejos universitarios.)

Sería inútil ocultar que es un proceso que apenas se inició y del que no estamos en posibilidad de conocer las etapas ni la duración; no sabemos si está destinado a seguir o a interrumpirse, si se moverá en línea recta o en línea quebrada; existen síntomas que animan y otros que desalientan. Al lado de la necesidad de autogobierno está el deseo de no ser gobernados y de ser dejados en paz. El efecto del exceso de politización puede ser la reivindicación de lo privado. La participación en muchas instancias tiene su cara opuesta en la apatía política. El costo que se debe pagar por el compromiso de pocos frecuentemente es la indiferencia de muchos. Al activismo de los jefes históricos o no históricos puede corresponder el conformismo de las masas.

No hay otra cosa que perjudique más el espíritu del ciudadano participante que la indiferencia de quienes cultivan su "particular". Ya lo habían dicho los antiguos: "Consideramos a quien no participa en la vida del ciudadano —indicaba Pericles en una famosa frase citada por Tucídides— no como alguien que mire por sus propios asuntos, sino como individuo inútil."[35] Rousseau lo sabía muy bien: "Tan pronto como el servicio público deja de constituir el principal cuidado de los ciudadanos, prefiriendo prestar sus bolsas a sus personas, el Estado está próximo a su ruina." Al respecto podemos citar una de las frases lapidarias que lo caracterizan: "Desde que al tratarse de los negocios del Estado, hay quien diga '¡qué me importa!' se debe contar con que el Estado está perdido."[36]

De cualquier manera, una cosa es cierta: los dos grandes bloques de poder descendente y jerárquico en toda sociedad compleja, la gran empresa y la administración pública, hasta ahora no han sido afectados por el proceso de democratización; y hasta que estos dos bloques resistan la presión de las fuerzas que vienen de abajo, no se puede decir que la transformación democrá-

[35] Tucídides, *La guerra del Peloponeso,* II, 40.
[36] *Contrato social,* III, 15.

tica de la sociedad se haya realizado. Ni siquiera podemos decir que esta transformación de hecho sea posible; solamente podemos decir que de ahora en adelante el avance de la democracia se medirá por la conquista de los espacios que hasta ahora están ocupados por los centros de poder no democrático. Son tales y de tanta importancia estos espacios que la democracia integral, en el supuesto de que sea no solamente una meta deseable sino también posible, todavía es lejana e incierta.

El cambio de perspectiva visual del Estado a la sociedad civil nos obliga a aceptar que existen otros centros de poder además del Estado. Nuestras sociedades no son monocráticas, sino poliárquicas. Tan es así que basta encontrarnos improvisadamente en las arenas movedizas del pluralismo (digo "arenas movedizas", porque quien se ha aventurado en estos últimos meses a entrar en la discusión sobre el pluralismo me despertó la imagen de alguien que cada vez que intentaba salir con la cabeza se hundía más con los pies).[37]

Una cosa es cierta, apenas dejamos el limitado punto de vista del sistema político y dirigimos la mirada a la sociedad subyacente, vemos que hay centros de poder que están dentro del Estado, pero que no se identifican inmediatamente con él. Al llegar a este punto es inevitable que el problema de la democracia se encuentre, o por decirlo así, abarque al problema del pluralismo.

Es necesario hacer una advertencia inicial: en el debate actual sobre el pluralismo se escucha decir con frecuencia que la sociedad pluralista y la sociedad democrática son la misma cosa y que, por tanto —como no hay necesidad de multiplicar los entes inútiles, como en filosofía, y no sólo en los Estados bien gobernados, como sucede en el caso italiano, donde no sólo lo provisional es lo permanente, sino también lo superfluo es lo necesario—, el concepto de pluralismo sirve únicamente para dar salida a las pasiones de los cultos en las disputas bizantinas. Esto no es verdad: un lógico diría que el concepto de democracia y el concepto de pluralismo no tienen la misma extensión. Se puede dar perfectamente una sociedad pluralista que no sea democrática y una sociedad democrática que no sea pluralista.

Para imaginar la primera, las ideas van inmediatamente a la sociedad feudal que, históricamente, es el ejemplo más convincente de una sociedad constituida por muchos centros de poder en competencia, y por un poder central muy débil, que no podríamos llamar propiamente Estado en el sentido moderno de la palabra, es decir, en el sentido en el que el término "Estado" se refiere a los Estados territoriales que nacen precisamente de la disolución de la sociedad medieval. La sociedad feudal es una sociedad pluralista, pero no es una sociedad democrática, es un conjunto de muchas oligarquías.

[37] Por pura curiosidad señalo que alguno de los más importantes artículos sobre el pluralismo que aparecieron en la prensa italiana en los últimos meses de 1976 fueron recopilados en un pequeño volumen titulado *Il Pluralismo,* a cargo de G. Rossini, con una introducción de G. Bodrato, Edizioni Cinque Lune, Roma, 1977.

Para definir la segunda podemos citar el ejemplo de la democracia de los antiguos, en la que toda la actividad pública se desarrolla en la *polis*, y la democracia, siendo como se ha dicho, directa, no admitía entre los dos polos del individuo y de la sociedad algún cuerpo intermedio. Rousseau tenía en mente la democracia de los antiguos y la democracia directa cuando, condenando a las "sociedades parciales" como nocivas para la formación de la voluntad general, porque la opinión que terminaría por prevalecer sería una opinión particular, ponía las condiciones de una democracia no pluralista, e incluso consideraba que el pluralismo hubiera sido la ruina de la democracia.

Si los dos conceptos de democracia y de pluralismo no coinciden, la discusión sobre la relación entre uno y otro no sólo es útil, sino que se vuelve un momento necesario si se quiere conocer el desarrollo y el retroceso del proceso de democratización del que estamos hablando. Es un hecho que nuestras sociedades, a diferencia de las antiguas *polis,* son sociedades con muchos centros de poder. Por tanto es una simple consecuencia de esto el que la democracia de los modernos tenga que ver con el pluralismo a diferencia de la democracia de los antiguos. El pluralismo antes de ser una teoría es una situación objetiva. No es una invención de los católicos o de los comunistas el hecho de que la sociedad italiana actual sea una sociedad pluralista, sino que es una realidad que los católicos y los comunistas, y aun los que no son ni católicos ni comunistas, tratan de interpretar, quizá cada uno a su manera, y de la que tratan de prever la evolución (para no quedar atrás) o la involución (para ponerle remedio).

Por comodidad puede dividirse la sociedad italiana en los siguientes niveles: económico, político e ideológico. No hay duda de que en todos estos niveles se trata de una sociedad articulada en grupos diferentes y contrapuestos, entre los cuales corren tensiones profundas, se desencadenan conflictos lacerantes y se desarrolla un proceso constante de composición y descomposición. Existe el pluralismo en el nivel económico allí donde todavía hay en parte una economía de mercado, muchas empresas en competencia, un sector público diferente del sector privado, etc.; pluralismo político porque hay muchos partidos o muchos movimientos políticos que luchan entre ellos, con votos o con otros medios, por el poder en la sociedad y en el Estado; pluralismo ideológico desde el momento en que no existe una sola doctrina de Estado, sino diferentes corrientes de pensamiento, diversas versiones del mundo, diferentes programas políticos que tienen una libre actividad y que dan vida a una opinión pública heterogénea, variada y polifacética. Es un hecho de nuestra actividad cotidiana que estas tres condiciones están presentes en la sociedad italiana, al grado de que se le presentan al observador externo como excesivas.

Ahora bien, ¿qué significa que la democracia de los modernos tenga que ver con el pluralismo? Significa que la democracia de un Estado moderno no puede ser más que una democracia pluralista. Veamos por qué: la teoría

democrática y la teoría pluralista tienen en común el ser dos propuestas diferentes, pero no incompatibles, más aún, pueden coincidir y completarse contra el abuso de poder; representan dos soluciones diferentes, pero no necesariamente incompatibles contra el poder excesivo. La teoría democrática toma en consideración el poder autocrático, es decir, el poder que parte desde arriba, y considera que la solución a este tipo de poder no pueda ser más que el poder desde abajo. La teoría pluralista toma en consideración el poder monocrático, es decir, el poder concentrado en una sola mano, y considera que el remedio a este tipo de poder sea el poder distribuido.

La diversidad de estos dos remedios depende del hecho de que el poder autocrático y el poder monocrático no son la misma cosa: de los ejemplos citados con anterioridad, la república de Rousseau es al mismo tiempo democrática y monocrática, mientras la sociedad feudal es paralelamente autocrática y policrática. Si el poder autocrático y el poder monocrático no son la misma cosa, entonces son posibles otros dos tipos ideales de Estados: el Estado que es a la vez monocrático y autocrático, cuyo ejemplo histórico más conocido es la monarquía absoluta mediante la cual se formó el Estado moderno, y el Estado que es al mismo tiempo democrático y policrático, en el que percibo la característica de la democracia de los modernos.

En otras palabras, la democracia de los modernos es el Estado en el que la lucha contra el abuso de poder se desarrolla en dos frentes, contra el poder desde arriba en nombre del poder desde abajo y contra el poder concentrado en nombre del poder distribuido. No es difícil explicar las razones objetivas que hacen necesaria esta lucha en dos frentes. Donde es posible la democracia directa, el Estado puede perfectamente ser gobernado por un solo centro de poder, la asamblea de los ciudadanos. Donde no es posible la democracia directa, a causa de la extensión del territorio, del número de habitantes y de la multiplicidad de los problemas que deben resolverse, es necesario recurrir a la democracia representativa. La garantía contra el abuso de poder no puede nacer únicamente del control desde abajo, que es indirecto, sino debe contar con el control recíproco entre los grupos que representan a los diversos intereses, los cuales se expresan a su vez en diferentes movimientos políticos que luchan entre ellos por la conquista temporal y pacífica del poder.

Como se ha dicho muchas veces, el defecto de la democracia representativa en comparación con la democracia directa —defecto que consiste en la tendencia a la formación de aquellas pequeñas oligarquías que son los comités de partidos— no puede ser corregido más que por la existencia de una pluralidad de oligarquías en mutua competencia. Tanto mejor si estas pequeñas oligarquías —a través de la democratización de la sociedad civil, mediante la conquista de los centros de poder de dicha sociedad por parte de los individuos, y cada vez mejores participantes, etcétera— se vuelven cada vez menos oligárquicas y el poder no es solamente distribuido, sino también controlado:

El pluralismo permite darnos cuenta de una característica fundamental de la democracia de los modernos con respecto a la de los antiguos: la libertad, más aún lo lícito del disenso. Esta característica fundamental de la democracia de los modernos se basa en el principio de acuerdo con el cual el disenso, cuando sea mantenido dentro de ciertos límites que son establecidos por las llamadas reglas del juego, no es destructivo, sino necesario; una sociedad en la que el disenso no esté permitido es una sociedad muerta o destinada a morir. Entre las mil cosas que uno lee todos los días sobre estos problemas, ninguna me ha parecido más convincente que un artículo de Franco Alberoni, publicado en el *Corriere della Sera* el 9 de enero de 1977, titulado "Democrazia vuol dire dissenso".* Alberoni parte de una mesa redonda trasmitida por televisión en la que algunos personajes conocidos sostienen que existe un régimen democrático cuando éste puede contar con el consenso de los coasociados, y dice "de ninguna manera": "La democracia es un sistema político que presupone el disenso. Ella requiere únicamente el consenso en un solo punto, sobre las reglas de la contienda"; porque —explica— en occidente por democracia "se entiende un sistema político en el que no hay consenso, sino disenso, competencia, concurrencia".

Como frecuentemente sucede cuando se reacciona contra un error, Alberoni cayó en el error opuesto: es claro que la democracia no está caracterizada únicamente por el disenso, sino también por el consenso (y no solamente en las reglas del juego). Lo que quería decir Alberoni (que por lo demás se entiende perfectamente) es que para que haya un régimen democrático no es necesario un consenso unánime como pretenden tenerlo por amor o por fuerza (¿pero un consenso obtenido por la fuerza se puede llamar consenso?) los regímenes de democracia totalitaria, los cuales, como el mismo Alberoni señala, en vez de dejar el derecho de oposición a quienes piensan diversamente, quieren reeducarlos, de manera que se conviertan en súbditos fieles. Para que haya democracia basta el consenso de la mayoría; pero, precisamente el consenso de la mayoría implica que exista una minoría que disiente.

¿Qué hacemos con las personas que disienten, una vez admitido que el consenso unánime es imposible y que allí donde se dice que existe es un consenso organizado, manipulado, maniobrado y, por tanto, ficticio? ¿Es el consenso de quien —para repetir la famosa frase de Rousseau— está obligado a ser libre? ¿Qué valor tiene el consenso donde el disenso está prohibido? Donde no hay alternativa entre el consenso y el disenso, donde el consenso es obligatorio y quizás premiado, y el disenso no solamente es prohibido, sino también castigado, ¿se puede considerar que todavía es consenso o es pura y simple aceptación pasiva del mandato del más fuerte? Si el consenso no es libre, ¿qué diferencia hay entre el consenso y la obediencia al superior como es dada en todo ordenamiento jerárquico? Entonces si no podemos aceptar

* "Democracia quiere decir disenso".

el consenso unánime como una forma más perfecta de consenso, y por tanto debemos reconocer que en un sistema basado en el consenso no puede dejar de haber disenso, repito la pregunta ¿qué hacemos con las personas que disienten? ¿Las aniquilamos o las dejamos sobrevivir?, y si las dejamos sobrevivir ¿las detenemos o las dejamos circular, las amordazamos o las dejamos hablar, las rechazamos como desaprobadas o las dejamos entre nosotros como ciudadanas libres?

No se puede negar que la prueba de fuego de un régimen democrático está en el tipo de respuesta que éste da a tales preguntas. Con ello no quiero decir que la democracia sea un régimen en el disenso y no en el consenso; quiero decir que, en un régimen basado en el consenso no impuesto desde arriba, alguna forma de disenso es inevitable, y que, solamente allí donde el disenso es libre de manifestarse, el consenso es real y que, solamente allí donde el consenso es real, el sistema puede llamarse justamente democrático. Por esto digo que existe una relación necesaria entre democracia y disenso, porque, lo repito, una vez admitido que la democracia significa consenso real y no ficticio, la única posibilidad que tenemos de aceptar que el consenso es real es aceptar su contrario. Pero, ¿cómo podemos aceptarlo si lo impedimos?

Aquí no pretendo afrontar el problema de la dialéctica entre consenso y disenso, y mucho menos el problema de los límites del disenso que hay y no pueden dejar de haber en todos los sistemas. Así como no puede existir un sistema en el cual no aparezca el disenso a pesar de todos los límites puestos por la autoridad, así tampoco existe un sistema en el cual no existan límites al disenso a pesar de la proclamación de la libertad de opinión, de prensa, etc. La realidad no conoce tipos ideales, sino solamente diversas aproximaciones a uno u otro tipo.

Hay una diferencia entre el admitir todas las formas de organización política excepto la que se considera subversiva (que es la que no respeta las reglas del juego) y el excluir todas las formas de organización política excepto la oficial (que es la que impone, no solamente las reglas del juego, sino también la única manera en que se debe jugar). Entre los dos extremos hay cientos de formas intermedias posibles; entre el despotismo puro y la democracia pura hay cientos de formas diferentes, más o menos despóticas y más o menos democráticas. Puede suceder que una democracia controlada sea el inicio del despotismo, así como un despotismo moderado sea el inicio de una democracia; pero hay un patrón de medida, y éste es la mayor o menor cantidad de espacio reservado al disenso.

De esta manera creo haber hecho entender por qué he vinculado el problema del pluralismo con el del disenso. Si nos fijamos bien, solamente en una sociedad pluralista es posible el disenso; antes bien, no es sólo posible sino necesario.

Todo está completo: caminando el recorrido en sentido inverso, la libertad

de disenso tiene necesidad de una sociedad pluralista, una sociedad pluralista permite una mayor distribución del poder, una mayor distribución del poder abre las puertas a la democratización de la sociedad civil y, por último, la democratización de la sociedad civil amplía e integra la democracia política.

De esta manera creo haber indicado, si bien con todas las imprecisiones y las omisiones de las cuales estoy perfectamente consciente, el camino que puede conducir a la ampliación de la democracia sin desembocar necesariamente en la democracia directa. Personalmente estoy convencido de que el camino es el correcto, aunque esté lleno de peligros; también estoy convencido de que la posición del buen demócrata no sea la de ilusionarse con lo mejor o de conformarse con lo peor.

III. LOS VÍNCULOS DE LA DEMOCRACIA

CUANDO se plantea el problema de la "nueva forma de hacer política", con una fórmula desgastada por el largo uso y abuso y, como todas las fórmulas políticas, más llena de fuerza sugestiva que de significado, no se deben contemplar únicamente los *nuevos* sujetos eventuales y los *nuevos* instrumentos eventuales, sino también, y ante todo, las reglas del juego dentro de las cuales se desarrolla la lucha política en un determinado contexto histórico.

El discurso sobre las reglas del juego es extremadamente importante, y no puede ser eliminado si uno no quiere encontrarse frente a un problema mal planteado y por tanto irresoluble. Esto al menos por dos razones. Ante todo porque lo que distingue a un sistema democrático de los sistemas no democráticos es un conjunto de reglas del juego. Más precisamente, lo que distingue a un sistema democrático no es solamente el hecho de que tenga sus reglas del juego (todo sistema las tiene, más o menos claras, más o menos complejas), sino el hecho de que estas reglas sean mucho más elaboradas, a través de siglos de pruebas y contrapruebas, que las reglas de otros sistemas, y hayan sido casi en todas partes, como sucedió en nuestro país, constitucionalizadas. Ya he tenido ocasión de decir, y no me canso de repetir, que quien no se ha dado cuenta de que por sistema democrático se entiende hoy, inicialmente, un conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría, no ha entendido nada y continúa sin entender nada de la democracia.[38] Con esto no quiero decir que sea suficiente que un gobierno respete las reglas del juego democrático para que sea un buen gobierno, solamente quiero decir que en un determinado contexto histórico, en el que la lucha política es llevada al cabo de acuerdo con ciertas reglas —cuyo respeto constituye el fundamento de legitimidad, que hasta ahora no ha sido desmentido a pesar de todo— por el sistema; quien plantea el problema del nuevo modo de hacer política no puede dejar de expresar su parecer sobre estas reglas, si las acepta o no, si pretende sustituirlas al no aceptarlas, etcétera.

En general, me parece que la izquierda no tiene las ideas muy claras (salvo los que oponen a la lucha organizada la lucha indiscriminada a golpes, la cruda violencia) sobre la importancia, la naturaleza y la reforma o sustitución de las "reglas de la democracia". Citaré dos ejemplos: primero, en una conocida intervención (conocida porque dio lugar a un debate que duró meses y que terminó en un libro)[39] Althusser escribe que el partido "respetará las reglas del juego en las que sus interlocutores consideran, de acuerdo con la ideología jurídica clásica, la esfera de lo político", pero inmediatamente después agrega

[38] Me refiero en particular a lo que dije en *Quale socialismo?*, Einaudi, Turín, 1976, pp. 41-45.
[39] AA.VV. *Discutere lo stato*, De Donato, Bari. 1978.

que "la destrucción del Estado burgués no significa supresión de toda regla del juego, sino profunda transformación de sus aparatos".[40] ¿No es una afirmación demasiado genérica? De acuerdo; según Althusser, no se trata de suprimir todas las reglas del juego: pero ¿se puede saber cuáles serán suprimidas y cuáles no? Ya he tenido ocasión de expresar mi satisfacción por el hecho de que no todas las reglas del juego serán suprimidas, pero al mismo tiempo he mostrado mi desencanto porque no se me ha dicho con anticipación cuáles serán las reglas buenas que deben conservarse y las reglas malas que deben eliminarse.[41] Pero ¿es posible en un sistema, tan compacto y coherente como es el sistema democrático, dicho esto desde el punto de vista de los procedimientos a los que ha dado vida y que han sido corroborados por siglos, distinguir con tanta seguridad las reglas que deben mantenerse y las que deben desecharse? ¿Conservaremos el sufragio universal, pero no la libertad de opinión? ¿La libertad de opinión, pero no la pluralidad de los partidos? ¿La pluralidad de los partidos, pero no la protección jurídica de los derechos civiles? En suma, afirmar que no todas las reglas del juego serán suprimidas, es un modo de evadir la obligación de precisar el propio punto de vista sobre un problema tan importante como lo es, precisamente, el de las reglas del juego; y es todo un síntoma de la absurda falta de ideas sobre su posible solución.

Segundo ejemplo: en un reciente artículo, interesante por muchos aspectos y que debe discutirse en otro lugar, Asor Rosa escribe que el sistema democrático tiene reglas "efectivamente indestructibles", pero condena su absolutización que considera "indebida" y considera por tanto que "la democracia, precisamente en cuanto *sistema de las mediaciones,* que no se absolutiza ni se erige en fin [...] es aquel juego que acepta someter a discusión las propias reglas. *Si no lo hace es otra cosa".*[42] Que las reglas del juego puedan ser modificadas, es una afirmación indudable sobre la que un buen demócrata no puede estar en desacuerdo. Prueba de ello es que en todas las constituciones democráticas se prevén procedimientos para la revisión de las mismas normas constitucionales y que, de hecho, estas modificaciones se han dado históricamente. En consecuencia, no todas las constituciones democráticas tienen las mismas reglas (para dar un ejemplo, piénsese en la diferencia entre la forma de gobierno presidencial y la forma de gobierno parlamentaria). Otra prueba de ello es que algunas reglas llegaron solamente en un segundo o tercer momento de la evolución de tales constituciones, como las que se refieren al control de la constitucionalidad de las leyes ordinarias, las cuales, en efecto, no fueron aceptadas en todas partes. Pero, al estar de acuerdo con la tesis de que las reglas del juego pueden ser cambiadas, no hace avanzar un milímetro la solución del problema más difícil de resolver; si pueden ser cambiadas todas;

[40] *Ibidem,* p. 16.
[41] "Teoría dello stato del partito?", *Ibid,* p. 103.
[42] A. Asor Rosa, "La felicita e la politica", en *Laboratorio politico,* 1981, núm. 2, p. 31.

y si no pueden ser cambiadas todas, cuáles pueden ser y cuáles no. Para dar el ejemplo acostumbrado ("acostumbrado", pero esta vez de ninguna manera banal): ¿se puede modificar por mayoría la misma regla de la mayoría? En pocas palabras: si una mayoría parlamentaria decide, como ha sucedido en la historia, abolir el régimen parlamentario, y atribuir el poder de tomar decisiones obligatorias para toda la colectividad a un jefe o a una oligarquía restringida, el sistema que de ello deriva ¿es todavía una democracia por el solo hecho de que fue instituido democráticamente? En verdad si una democracia no acepta poner en discusión sus propias reglas "es otra cosa". Pero ¿no se vuelve todavía más abiertamente "otra cosa" si ciertas reglas, como la regla de la mayoría, son puestas en discusión? Entonces, ¿no hay quizá un problema anterior frente al de la posibilidad de corregir el sistema, por importante que sea, si no hay límites indestructibles en este proceso de revisión continua, y si los hay, como yo no dudo que los haya, cuáles son?

La segunda razón por la que en un discurso sobre los sujetos y los instrumentos del "hacer política" es necesario introducir el debate sobre las reglas del juego; éste está en el hecho de que es imposible escapar de la consideración de que existe una relación muy estrecha, entre, por un lado, las reglas del juego político, dadas y aceptadas y, por otro, los sujetos que son los actores e instrumentos de este juego que se pueden usar para llevarlo a buen término. Para continuar la metáfora, hay una estrecha relación que vincula las reglas del juego con los jugadores y sus movimientos. Más concretamente, un juego consiste precisamente en el conjunto de reglas que establecen quiénes son los jugadores y cómo deben jugar. En consecuencia, una vez que se ha dado un sistema de reglas del juego, también se dan los jugadores y los movimientos que pueden hacer. Cualquiera puede preferir un juego en el cual los dos adversarios se den no solamente puñetazos sino también patadas, con la condición de que se dé cuenta que simplemente está proponiendo un juego diferente, oponiendo la lucha libre al boxeo. (A ninguno le sería permitido, si no quiere ser tomado por un loco, inventar y defender un juego en el que uno de los dos jugadores tenga el derecho de dar solamente puñetazos, y el otro patadas; sin embargo, esto sucede también en el debate político.)

Ahora bien, en el juego político democrático —donde se entiende justamente por sistema democrático un sistema cuya legitimidad depende del consenso que se verifica periódicamente por medio de elecciones libres por sufragio universal— los actores principales son los partidos (en nuestro sistema estipulados constitucionalmente en el artículo 49) y la manera principal de hacer política para la inmensa mayoría de los miembros de la comunidad nacional son las elecciones. De aquí no se escapa. Aquí cabe decir, o tomas esta sopa o saltas esta ventana.* Eres absolutamente libre para saltar esta ventana, con tal de que sepas que se trata de un salto y puedes romperte el

* Se trata de un juego de palabras en italiano: "o mangi questa minestra o salti questa finestra"

cuello, lo cual no es como salir tranquilamente por la puerta. En suma, reglas del juego, actores y movimientos hacen un todo. No se puede separar una cosa de las demás. En la teoría de las reglas se distinguen las reglas constitutivas de las reglas regulativas: mientras las segundas se limitan a regular comportamientos que los hombres realizan, aunque no haya reglas que las antecedan como por ejemplo el nutrirse, el aparejarse, el pasear por la calle, las primeras constituyen en sí mismas los comportamientos previstos. Las reglas del juego son típicamente reglas constitutivas, ya que la obligación de mover el caballo de ese modo no existe fuera del juego de ajedrez.[43] Muchas de las reglas del juego político son constitutivas: el comportamiento electoral no existe fuera de las leyes que instituyen y regulan las elecciones. Los hombres se aparejan, independientemente de las normas del Derecho civil que regulan el matrimonio, pero votan porque existe una ley electoral. En este sentido, reglas del juego, actores y movimientos están vinculados entre sí, porque actores y movimientos le deben su existencia a las reglas. En consecuencia no se pueden aceptar las reglas, rechazar los actores y proponer otros movimientos. Mejor dicho, se puede con tal de que se esté consciente de que es un salto por la ventana y no un salir por la puerta. Lo que es absurdo, o mejor dicho ilógico, es el aceptar una manera diferente de hacer política con actores y movimientos diferentes sin tener en cuenta que para hacerlo es necesario cambiar las reglas que previeron y crearon aquellos actores y definieron aquellos movimientos incluso en los más mínimos particulares. Este discurso puede gustar o desagradar, pero es el único discurso realista que la nueva izquierda, si todavía existe, puede hacer.

Estas consideraciones sobre la relación reglas-actores-comportamientos nos permite entender por qué el 68 (ya que se habla de nueva izquierda, el discurso sobre el 68 es inevitable) fue una verdadera y propia ruptura. En efecto, no sólo hizo surgir nuevos actores, los grupos, los grupúsculos, en general, el "movimiento", en vez de los partidos en el sentido tradicional de la palabra; no sólo inventó una nueva forma de hacer política con los nuevos actores, asambleas, manifestaciones y mítines, ocupaciones de oficinas públicas, interrupción de lecciones y de reuniones académicas, sino que también rechazó algunas de las reglas fundamentales del sistema democrático, comenzando por las elecciones (con la destrucción de los organismos representativos llamados despectivamente parlamentillos) y por la institución de la representación sin mandato imperativo y poniendo en su lugar el principio de la democracia directa y de la revocación del mandato. No es un problema que pueda ser discutido aquí por qué esta ruptura solamente produjo una serie de convulsiones y no una transformación del sistema (y probablemente contribuyó a empeorarlo). En verdad, una de las razones es la debilidad de las propuestas

[43] Para una ampliación sobre el tema de las reglas constitutivas remito al lector el tema escrito por mí sobre la "Norma", en el vol. IX de la *Enciclopedia Einaudi,* Turín. 1980, pp. 896-97.

alternativas, precisamente en relación con las reglas del juego, o incluso la falta de una alternativa que no fuese la del cambio de las relaciones de fuerza bajo el presupuesto de que la única alternativa a la lucha regulada es la victoria del más fuerte.

Es una verdad indiscutible que la transformación no se dio y que el sistema democrático, si bien con muchas dificultades y en un proceso de lento deterioro, resistió, incluso frente a una vasta área de autonomía y de la indudable validez del partido armado. Resistió mal, resiste cada vez peor, pero ha resistido. Cuando digo que ha resistido a pesar de sus fallas, quiero decir que sus principales actores, los partidos tradicionales, continúan sobreviviendo y recogiendo a su alrededor, a pesar de las imprecaciones, las lamentaciones, y las protestas, la inmensa mayoría de los consensos; los "ritos" electorales continúan realizándose con regularidad, incluso se han multiplicado por la duración cada vez más breve de las legislaturas, a las que se agregaron desde el año 1974 los *referendum*.

La abstención electoral ha aumentado, pero hasta ahora no de manera preocupante; por lo demás, la apatía política de ninguna manera es un síntoma de crisis de un sistema democrático sino, como habitualmente se observa, un signo de su perfecta salud: es suficiente interpretar la apatía política no como un rechazo al sistema, sino como benevolente indiferencia. Además, a los partidos que viven y prosperan en un sistema político caracterizado por la gran abstención, como los partidos norteamericanos, el hecho de que la gente no vaya a votar no les da ni frío ni calor; incluso, mientras menos gente vote, menos presiones reciben. Nuestros partidos políticos fingen estar preocupados por el creciente abstencionismo; o por lo menos, están preocupados no tanto del abstencionismo en sí, que al fin y al cabo los dejaría más libres de realizar sus maniobras cotidianas, sino por el hecho de que las abstenciones favorezcan al partido contrario. En sustancia les preocupa que los electores del propio partido sean más abstencionistas que los de los demás.

Por otra parte, ¿cuántos fueron los grupos revolucionarios que se formaron en aquellos años (donde por "revolucionarios" se entiende exactamente que luchaban no solamente contra los actores y los comportamientos tradicionales, sino también contra las reglas del juego)? ¿Cuántos de ellos permanecieron después de haber sido descompuestos, recompuestos, de nuevo descompuestos, en un movimiento infinito? Aquellos que en un cierto punto han querido hacer política fuera del sistema de partidos y de los partidos del sistema, han dado vida, como ha hecho el partido radical, a un partido nuevo que a pesar de su novedad es un partido como todos los demás. Lo mismo han hecho, aunque con menos éxito, algunos grupos extraparlamentarios que se resignaron, casi por necesidad, a constituir partidos generalmente efímeros y con pocos seguidores, mientras algunos de sus fundadores, políticos por pasión y por vocación, prefirieron entrar en alguno de los partidos del sistema. Es natural que los

mediocres resultados electorales de estos nuevos partidos hayan continuado alimentando la tentación o la ilusión de la nueva forma de hacer política, de las nuevas vías para la política. Es una realidad que estas nuevas vías hasta ahora no han llevado muy lejos. Pero también debe reflexionarse sobre la vinculación, en la que he insistido, entre las nuevas vías y la lógica del sistema que no las prevé o les deja espacios muy reducidos. El mismo discurso es válido para los sindicatos que también forman parte de un determinado sistema que llamaremos capitalista-conflictualista: un sistema que tiene sus reglas, entre las cuales está el derecho de huelga y la contratación colectiva y que no se puede desechar o sustituir fácilmente sino mediante el cambio de sistema. Aun en este caso, la nueva izquierda jamás ha delineado el sistema alternativo porque más que a nuevas formas de agresión se ha reclamado a la clase en sí misma, más que a nuevas formas de organización a la falta de toda organización, el llamado "espontaneísmo", uno de los tantos mitos de la izquierda obrera. En los sistemas de socialismo real el sindicato pierde su razón de ser porque estos sistemas ya no son capitalistas y tampoco son confluctualistas. No es fácil predecir cómo terminará el caso de Polonia.

La referencia al sindicato abre el discurso sobre la forma de hacer política, *en un sistema democrático, mediante la unión de intereses parciales que se* hacen valer precisamente mediante las organizaciones sindicales. Cuando la unión de intereses es la expresión de una vasta categoría, como la de los obreros, la organización y las organizaciones que los reúnen tienen una influencia política mayor que la ejercida por asociaciones de oficios menores. Pero en la actualidad se constata cada día lo grande que es el peso político de los grupos incluso restringidos que a pesar de ello son capaces de paralizar una actividad de primera importancia para la colectividad nacional como la de los transportes. Si observamos con atención todas estas diversas formas de unión de intereses constituyen una forma indirecta de hacer política en el ámbito del sistema. La tesis de que el sujeto de la transformación del sistema capitalista no sea el partido, sino el sindicato es la vieja idea del sindicalismo revolucionario que la nueva izquierda jamás ha retomado seriamente. De ninguna manera podía retomarla en un contexto histórico en el que el sindicato se había vuelto un actor previsto y de alguna manera regulado por el mismo sistema y después de que todas las diversas corrientes de la izquierda revolucionaria habían sido directamente influidas por el leninismo que había hecho del partido de vanguardia, y no del sindicato, el actor de la transformación (transformación que presuponía la conquista del poder por parte, precisamente, del partido de vanguardia).

El discurso sobre las vías de la política en un sistema democrático no estaría acabado si no se tuviese en cuenta las formas de unión no alrededor de intereses específicamente económicos, sino de intereses que se refieren a las condiciones de desarrollo de la propia personalidad o cosas semejantes, para las cuales

hoy se usa la expresión, tan cómoda como sibilina, "calidad de la vida". Me refiero lo mismo a movimientos sociales, como el movimiento feminista, los diversos movimientos juveniles, los movimientos de homosexuales, así como a aquellos de opinión que contemplan la defensa y la promoción de derechos fundamentales, como las diversas ligas de los derechos del hombre, en defensa de minorías lingüísticas o raciales, como también a Amnistía Internacional que ha realizado, entre otras, una campaña por la abolición de la pena de muerte en el mundo. Estos movimientos son reconocidos, y hasta un cierto límite, variable de país a país, tolerados, en un sistema democrático con base en los dos principios fundamentales de la libertad de asociación y de opinión. Estos principios deben interpretarse como verdaderas y propias precondiciones para el funcionamiento de las reglas del juego, particularmente de la regla fundamental y representativa de acuerdo con la cual ninguna decisión colectiva obligatoria puede ser tomada y realizada si no reposa en última instancia en el consenso manifestado a través de elecciones periódicas por sufragio universal. Libertad de asociación y libertad de opinión deben considerarse como condiciones fundamentales del buen funcionamiento de un sistema democrático porque ponen a los actores de un sistema basado en la demanda proveniente de abajo y en la libre toma de decisiones o en la libre elección de delegados que deben decidir, en la condición de expresar las propias demandas y de tomar las decisiones con conocimiento de causa, después de la libre discusión. Naturalmente ni la libertad de asociación ni la de opinión pueden ser admitidas sin límites, como cualquier libertad. El cambio de los límites en un sentido o en otro determina el grado de democratización de un sistema. Allí donde los límites aumentan, el sistema democrático se altera, donde las dos libertades son suprimidas, la democracia cesa de existir.

Sobra decir que también esta forma de hacer política mediante movimientos sociales o movimientos de opinión, precisamente en cuanto es conocido y tolerado por el sistema e incluso forma parte constitutiva de las reglas del juego, no puede tener como efecto la transformación del sistema, por lo menos hasta que el sistema tenga el poder de controlarlo o de limitarlo sin anularlo del todo. Lo que ha sucedido en Italia es un caso ejemplar de las dificultades de distinguir las asociaciones lícitas de las ilícitas, las opiniones admitidas de las no admitidas. Pero el máximo criterio de distinción, a pesar de todo, es el de salvaguardar el sistema en su conjunto, entendiendo por sistema, como hasta aquí lo he hecho, un conjunto de reglas-actores-comportamientos.

No sé si estas consideraciones puedan ser tomadas al mismo tiempo como razonables y realistas. Pero sí sé que serán consideradas desilusionantes y desanimadoras por aquellos que —frente a la degradación de nuestra vida pública, frente al vergonzoso espectáculo de corrupción, de ignorancia, de arribismo, de cinismo, que nos ofrece cotidianamente gran parte de nuestra clase política (hay excepciones, pero no bastan para cambiar el cuadro gene-

ral)— piensan que la forma de hacer política permitida por el sistema no sea suficiente —ya no digo para transformarlo, sino ni siquiera para resanarlo—, y que para los grandes males están los grandes remedios (aunque existen remedios extremos, como el del terrorismo, que han contribuido solamente a agravar el mal); quienes piensan de esta manera sufren de un estado de impotencia al que se ven obligados aceptando las reglas del juego, y quisieran salir de él sin resignarse a ser expectadores pasivos de la pérdida de tantas esperanzas.

Quien escribe pertenece a una generación que perdió las grandes esperanzas hace más de treinta años, poco tiempo después de la liberación, y ya no las recuperó más que en algunos momentos, tan raros como pasajeros y, al final, poco decisivos; uno por década, la derrota de la Ley Fraude (1952), el advenimiento del centro-izquierda (1964), el gran salto del Partido Comunista (1975). Queriendo encontrar las líneas de un proceso podemos interpretar las tres etapas: la primera, como el freno de una involución precoz; la segunda, como el cambio del partido hegemónico de las alianzas hacia la derecha (hasta los misinos)* a las alianzas hacia su izquierda; la tercera, la prefiguración de una alternativa de izquierda. Quien tiene tras de sí muchos años de esperanzas perdidas, está más resignado frente a la propia impotencia. Más resignado porque, habiendo vivido la mitad de su vida (la edad de la formación) bajo el fascismo, continúa creyendo obstinadamente, como por lo demás la mayor parte de sus coetáneos, que una mala democracia (y la nuestra es verdaderamente mala) siempre es preferible a una buena dictadura (como dictadura, la mussoliniana ciertamente era mejor que la hitleriana); es mejor no tener una política exterior que tener una agresiva, belicosa y destinada a la catástrofe; diez partidos rijosos más tolerables que uno solo "graníticamente" unido bajo la guía infalible de su jefe; la sociedad corporativa, pero libre, es menos insoportable que el Estado corporativo, y así por el estilo. Entiendo perfectamente que estas observaciones no valen para los más jóvenes que no conocieron el fascismo y que están familiarizados solamente con esta democracia más que mediocre, y no están igualmente dispuestos a aceptar el argumento del mal menor; digo, estos jóvenes que conocieron al contrario la etapa exaltante aunque deslumbrante del 68, y que no se resignan a aceptar que la fiesta terminó en lo banal, y desafortunadamente también en lo trágico cotidiano. Quizás se podría hacer un intento de explicación de por qué aquella etapa feliz terminó tan mal: fue un gran movimiento en la superficie, en las universidades, también en las escuelas, que llegó a alguna fábrica, a las ciudades. Pero, ¿en lo profundo y en el resto del país? Qué cosa cambió verdaderamente en la sociedad real, aquella que no se ve porque no aparece en las primeras páginas de los periódicos, en la sociedad "sumergida", aquella de quienes continuaron votando por la Democracia Cristiana, como si nada hubiese pasado, o de quienes dieron algún voto de

* Denominación de los miembros del Movimiento Social Italiano (MSI) de raíces fascistas.

más a los comunistas en 1975 y 1976, y luego en parte se lo quitaron, o de quienes dedican la mayor parte de las horas libres a comentar los juegos de futbol del domingo, o que leen y continúan leyendo cuentitos y cuentotes en vez de los "Quaderni piacentini". ¿Cambió? ¿O permaneció siempre la misma? Y si cambió lentamente, ¿fue porque cambió la sociedad en la que estaba inmersa sin saberlo, y no porque cuatro jóvenes inflamados y animados por un sincero espíritu de justicia enarbolaron la bandera de la lucha contra la injusticia, contra la represión, contra la sociedad de consumo, contra los privilegios y querían la imaginación en vez de lo obtuso del poder?

Entiendo que el mal menor es un triste consuelo, y no conforta mucho el argumento de que los cambios sociales son lentos, casi imperceptibles, y que es necesario no ser demasiado impacientes. No digo que este segundo argumento sirva para consolar a los más jóvenes de la impotencia por modificar el estado de cosas presente —con respecto al cual los años en los que estallaron las revueltas juveniles ahora pueden ser juzgados, por lo menos en nuestro país, como años de vacas gordas y de relaciones políticas y humanas todavía decentes (la degradación de nuestro sistema político debe partir de la matanza de la plaza Fontana)—, sino que digo que sirve para explicar por qué el sentido de impotencia nació el llamado reflujo.

Ya ha sido indicado que el reflujo se ha vuelto un recipiente en el que se han puesto las cosas más diversas.[44] Entonces, no es inútil esbozar una fenomenología ya que me parece la única manera de comenzar a entender si se pueda salir del reflujo y cómo. Intentar una fenomenología del reflujo significa distinguir del fenómeno general los fenómenos diferentes que requieren atenciones diferentes (bajo el supuesto de que se consideren como enfermedades de las cuales se debe sanar). Me parece que se pueden localizar al menos tres, que llamo, a falta de algo mejor, la separación de la política, la renuncia a la política, el rechazo a la política.

La primera encuentra su expresión más incisiva en la fórmula: "No todo es política". Una fórmula que es la clara antítesis de la validez universal de la política, y fue uno de los grandes principios ideológicos y prácticos de la generación del 68. A fin de cuentas creo que la nueva fórmula (que es antiquísima) de ninguna manera sea regresiva, y mucho menos reaccionaria, así como tampoco que provoque la indiferencia. La politización integral de la propia vida es la vía que lleva al Estado total y a lo que Dahrendorf llamó el ciudadano total, por lo que la *polis* es todo y el individuo nada. En la historia, de la que somos herederos directos, el Estado no es todo, y en toda época siempre ha existido al lado del Estado el no-Estado bajo forma de sociedad religiosa contrapuesta a la sociedad política, o de la vida contemplativa contrapuesta a la vida activa, o también solamente del conjunto de relaciones económicas cerra-

[44] F. Erbani, "La ambiguità del reflusso", en *Nord e sud,* XXVIII (1981), pp. 23-33.

das al ámbito de la familia o abiertas al mercado, diferentes de las relaciones de dominio que caracterizan el Estado. Sólo en momentos extraordinarios de rápidas y profundas transformaciones, la actividad política absorbe todas las energías, se vuelve predominante y exclusiva, no permite distracciones ni demarcaciones de esferas. Pero normalmente son momentos de duración breve, como fue para mi generación el compromiso con la Resistencia (terminada la cual muchos regresaron a sus ocupaciones habituales que habían interrumpido, pero no borrado de sus mentes). En los momentos en los cuales la acción política entra de nuevo en su ámbito, que es el señalado por la pasión del poder, y en el que predominan las artes del león y del zorro, el hombre común busca su escape en la vida privada que es exaltada como el puerto en el que se salva de las tempestades de la historia, y el filósofo escribe: "Estas turbas no me mueven ni al llanto ni a la risa, sino más bien a filosofar y a observar mejor la naturaleza humana [...] Por tanto dejo que cada uno viva como le plazca y quien quiera morir que muera en santa paz con tal que me dejen vivir para la verdad."[45] Los epicúreos, en el periodo de la crisis de las ciudades griegas, predicaron la abstención de la vida política, esto también fue exaltado por los libertinos en la época en que arreciaron las guerras de religión. Asimismo, en estos últimos años regresa, con una intensidad que desde hace tiempo no se veía en nuestra cultura, el entusiasmo por la primacía de la vida espiritual, o de los principios morales con respecto a la pura política, en los disidentes soviéticos como Soljenitsyn o Zinoviev (por citar dos autores que culturalmente se encuentran en las antípodas). Queda inmóvil en los siglos el dicho de que se debe dar al César lo que es del César con tal de que se permita dar a Dios lo que es de Dios. La incapacidad de distinguir una esfera de otra, la concentración de todas sus energías en una de las esferas únicamente, es propia del fanático (sólo en raras ocasiones del genio). Por lo contrario, la vida de la gente común se desarrolla en la mayor parte de los casos en espacios diferentes que están fuera del espacio ocupado por la política, y que la política toca, pero no cubre jamás del todo, y cuando los cubre es signo de que el individuo se ha vuelto el engranaje de una máquina de la que no sabe exactamente quién es el guía y a dónde lo lleve.

La segunda posición, la de la renuncia, puede ser resumida con otra fórmula: "La política no es de todos."[46] La diferencia entre las dos situaciones es bastante clara y no requiere un mayor desarrollo. La primera se refiere a los límites de la actividad política, la segunda a los límites de los sujetos que están llamados a participar en esa actividad. Podemos imaginar una situación en la cual la política es todo, pero no de todos, como la del Estado total; en el extremo opuesto, una situación en la que la política no es todo, pero es de todos y que

[45] Spinoza, *Epístolas,* XXX.

[46] Leo un manifiesto sobre esta distinción en la intervención de P. Santi, en AA.VV. *Non tutto è politica,* Spitali edizioni, Milán, 1981, p. 91.

corresponde al Estado democrático y al mismo tiempo liberal. Entre estos dos extremos se da la situación en la cual la política no es todo y no es de todos, ejemplificada por los Estados oligárquicos del pasado (y también disfrazados por los falsos ropajes de los Estados democráticos del presente); se da también la situación en la cual la política es todo y es de todos, y de la cual solamente tenemos un modelo ideal, que jamás se ha realizado y quizás (diría afortunadamente) jamás se realizará, la república pensada por Rousseau en el *Contrato social* (la más cercana al modelo que más o menos conscientemente tenían en mente quienes protestaron en el 68, salvo grupos restringidos de neomarxistas-leninistas o de vetero-estalinistas).

Ambas fórmulas pueden ser interpretadas como simples juicios de hecho, es decir, como meras constataciones que cada uno de nosotros registra sin agitarse demasiado, imparcialmente, como jueces neutrales. Pero también pueden ser interpretadas como propuestas para una acción o una reforma por hacer, como si se dijese que todo es política, es verdad, pero sería mejor que no fuese así, o bien que la política es de todos, pero sería mejor que no todos se ocuparan de cosas que no les corresponden o en las que no son competentes. En esta segunda interpretación, ambas fórmulas pueden servir para expresar en vez del deseo que una cierta cosa suceda, el deseo contrario: de hecho la política no invade todo, pero sería mejor que así fuera, o bien de hecho no todos se ocupan de política, pero la sociedad ideal es aquella en la cual todos son igualmente ciudadanos. En resumen, cuando digo "no todo es política", podría decir dos cosas diferentes: *a)* la experiencia histórica demuestra que la política es una más de las actividades fundamentales del hombre; *b)* es mejor la sociedad en la cual la política no invade toda la vida del hombre. Análogamente cuando digo "la política no es de todos", puedo decir: *a)* que la política está hecha por pocos es una realidad histórica que no ha sido desmentida ni siquiera en las llamadas sociedades democráticas; *c)* es mejor la sociedad en la cual existe una cierta división del trabajo y la mayor parte de las personas están libres del compromiso cotidiano de ocuparse de los asuntos públicos. Históricamente, al menos, se han dado dos versiones diferentes de esta fórmula interpretada como un juicio de hecho: una conservadora, la teoría de las élites, la otra revolucionaria, la teoría del partido-vanguardia de clase. Pero, independientemente de las teorías que frecuentemente están llenas de presupuestos ideológicos (y son, como hubiera dicho Pareto, teorías pseudocientíficas, o meras "derivaciones"), para el hombre de la calle no escapa la existencia del "palacio", en el cual, los que son admitidos a los trabajos (y a los banquetes) son pocos, y los otros, en la mejor de las hipótesis, se quedan mirando, cuando aún el palacio es en todo o en parte, como los castillos de los cuentos, invisible. En fin, entendida como una propuesta positiva, es decir, como la prescripción de un comportamiento deseable, la fórmula es una típica expresión de la posición de desprecio de las oligarquías de todos los tiempos frente al vulgo, la

plebe, la "chusma"; y hoy también de los grupos tecnocráticos, para los cuales la contraposición ya no es entre sabios e ignorantes, sino entre competentes e incompetentes (donde el criterio de distinción ya no es la posesión de la sabiduría, sino el conocimiento científico). En cambio como prescripción que debe ser condenada, la misma fórmula es la típica expresión del credo democrático, de la confianza en la participación popular, de la exaltación del poder desde abajo contrapuesto al poder jerárquico, de la autonomía contrapuesta a la heteronomía, de la convicción de que cada uno sea el mejor juez de sus propios intereses, de la condena de toda forma de delegación.

La tercera posición, que llamé el rechazo a la política, es más exclusiva que las primeras dos, y quizás sea la que, por su radicalismo, caracteriza mejor el fenómeno del reflujo. Anteriormente dije que las primeras dos fórmulas también pueden ser interpretadas como juicios de hecho, en cambio esta última siempre implica un juicio de valor sobre la política. En el ámbito de esta posición debe ser hecha la distinción, para completar esta rápida fenomenología, entre dos diferentes maneras de condenar la política, una más burda, la otra más noble. La primera, fundamentalmente egoísta, particularista, economicista, es propia de la indiferencia pequeño-burguesa, según la cual sabio es aquel que mira al propio "particular", y quien se mete en la política es alguien que se atiene a las consecuencias; en la política no hay ideales, y los ideales descabellados son mentiras, porque los hombres se mueven solamente por sus intereses, grandes o pequeños, de acuerdo con las condiciones y las ambiciones, y cada uno debe cultivar lo propio defendiéndolo del llamado interés público que casi siempre es el interés privado de pocos. La otra manera de condenar la política es ético-religiosa, siempre presente en nuestra tradición filosófica y religiosa, y es propia de quien no logra ver en la política otra cosa que la "faz demoniaca del poder" (mucho más trágica que la cara charlatanesca que aleja a los indiferentes); considerando la política como el lugar donde domina incontrastada la voluntad de poder, donde es justo aquello que conviene al más fuerte, donde la única manera reconocida de resolver los conflictos es la violencia, y donde, para juzgar quien tiene razón y quien no la tiene, no existe otro tribunal que la historia, la cual siempre da razón a quien gana, de manera que los ideales solamente son un medio para capturar a las masas crédulas cuando está en juego la conquista del poder y cuando sus conquistas inevitablemente son traicionadas. De estas dos posiciones, una es quizás demasiado miope; la otra demasiado présbita. De una nace la idea de una sociedad que pueda sobrevivir con un Estado reducido al mínimo, que no tenga otro interés público más que el de permitir que cada uno pueda perseguir lo más libremente posible sus propios intereses privados. De la otra brota el ideal de la sociedad de los doctos, de la república de los sabios o de los filósofos, del Estado que se vuelve Iglesia, del reino de los fines, en el que las leyes morales libremente observadas sustituyen totalmente a las leyes jurídicas impuestas por

la fuerza. Si se quiere son dos utopías, pero que corresponden a estados de ánimo reales y continuamente reemergentes y como tales no podemos dejar de tomarlas en serio, no por otra cosa sino porque muestran una insatisfacción permanente frente a la realidad política. Se trata de una insatisfacción que reaparece, de acuerdo al tiempo y los ánimos, en cada uno de nosotros.

Naturalmente, esta fenomenología del reflujo puede explicar muchas cosas y hacerlo aparecer menos excepcional de como se le presenta a aquellos que, en una breve etapa de sus vidas, creyeron sinceramente en el compromiso total; pero esta fenomenología no ofrece ninguna salida a quien adopta una posición de separación, renuncia o rechazo, no frente a la política en general, sino frente a *esta política nuestra,* y que cree que hay por encima del modo tradicional de hacer política, frente al cual pueden valer las posiciones descritas, una nueva forma de hacer política, por encima de las concepciones negativas y también positivas de la política, cuando la política sea entendida, no como la actividad dirigida al interés propio, sino al bien común; no solamente al vivir, sino, como decía Aristóteles, al vivir *bien.*

Pero, ¿existen estas vías para salir? El cuestionario que se nos presentó[47] se orienta hacia las nuevas formas de "práctica política", como la desobediencia civil, la autodeterminación, el veto. Con el fin de que tengan mayor relevancia, son presentados como "derechos" y, en efecto, se habla de "derecho a la desobediencia civil", de "derecho a la autodeterminación", de "derecho de veto". Pero ¿se trata verdaderamente de derechos? Únicamente en el caso de la autodeterminación se puede hablar correctamente de derecho, si se le entiende bajo la especie del derecho de asociación previsto en el artículo 18 de la Constitución; pero con el asociacionismo en sus muy diferentes versiones se pueden, como se ha dicho, mover las aguas, pero no desencadenar las tempestades. Por lo que se refiere al derecho a la desobediencia civil, éste no existe, en cambio existe claramente el deber contrario, establecido en el artículo 54, de "observar la Constitución y las leyes". Lo mismo se debe decir del derecho de veto, si se entiende literalmente como el derecho de impedir una deliberación colectiva con un solo voto contrario, ya que en un sistema democrático es soberana la regla de la mayoría y no la de la unanimidad.[48] Lo que no excluye que tanto la desobediencia civil como el veto puedan existir, en determinadas circunstancias, como formas específicas de un poder de hecho: respecto a la desobediencia civil, por dar un ejemplo, tal poder de hecho se manifiesta cuando el número de quienes se niegan a aceptar una orden de la autoridad, aunque

[47] Este artículo fue concebido como respuesta a un cuestionario propuesto por Luigi Manconi, que se refiere a la crisis de la nueva izquierda, en general de los partidos tradicionales y el nacimiento de los movimientos sociales cuya práctica política debería estar dirigida a reivindicar el derecho de desobediencia, de autodeterminación y de veto.

[48] He analizado este tema en el ensayo "La regola di maggioranza, limiti e aporie", en N. Bobbio, C. Offe y S. Lombardini, *Democrazia, maggioranza e minoranze,* Il Mulino, Bolonia, 1981, pp. 33-72.

sea una ley del Parlamento, es de tal magnitud que hace prácticamente imposible la represión; en el caso del veto, cuando el voto de una sola persona o el de un grupo es determinante para formar una mayoría, lo que sucede todos los días frente a nosotros, en las alianzas de la Democracia Cristiana con los partidos pequeños, que tienen un peso determinante al hacer de una mayoría relativa una mayoría absoluta.[49] Precisamente porque se trata de poderes de hecho, tienen necesidad o de mucha fuerza o de circunstancias excepcionales particularmente favorables; no se pueden invocar como se invocan los derechos en cualquier circunstancia en la cual se considera que hayan sido violados. Presentarlos como derechos es engañoso, porque hace creer que están, como todos los demás derechos, garantizados, y en realidad no sucede así; quien se confía corre el riesgo de ir a la cárcel. Engañoso y peligroso puede desviar fuerzas, indispensables para la batalla actual, hacia soluciones equivocadas e impracticables. No hay duda de que las relaciones de derecho pueden ser modificadas con el cambio de relaciones de fuerza; pero, precisamente por ello, es necesario darse cuenta de que se trata de relaciones de fuerza y no de un recurso garantizado por el Derecho, y que para modificar las relaciones de fuerza es indispensable, como habría dicho el señor de La Palisse, tener la fuerza. No discuto si esta fuerza exista, aunque es difícil creerlo, únicamente digo que no se puede tomar por Derecho una serie de hechos, incluso el deseo de que ciertos hechos acontezcan.

Concluyo. Ya he dicho que permaneciendo en los límites de las reglas del juego, las posibles alternativas son las que son y los pasos para seguir estos caminos previsibles son casi obligados; no creo que sea deseable salir de las reglas del juego, suponiendo que sea fácil, y se ha visto que no lo es, porque una vez que se ha roto la regla principal, que es la de las elecciones periódicas, no se sabe cómo terminarán las cosas. Personalmente creo que se terminaría mal. No tiene caso evocar aquí una vieja historia: el movimiento obrero nació bajo la idea de que la democracia fuese una conquista burguesa y entonces fuera necesario una nueva forma de hacer política, posteriormente no sólo adoptó sino también consolidó la democracia representativa mediante el sufragio universal. Ahora bien, en el ámbito de esta democracia representativa yo no veo para nuestro país, en el futuro próximo, otra solución más que la alternativa de izquierda (que no es la huidiza "alternativa democrática" de la que hablan los comunistas). Todo lo demás está entre los castillos en el aire y la agitación por la agitación misma, destinada a aumentar tarde o temprano la frustración. Es poco; pero ya de por sí es tan incierto este poco que buscar otra cosa significa meterse una vez más en el camino de las expectativas destinadas a frustrarse.

[49] Para ulteriores reflexiones sobre la desobediencia civil y sobre el derecho de veto se puede ver mi artículo, "La resistenza all'oppresione, oggi," en *Studi sassaresi,* 1973, pp. 15-31, y el término "Disobbedienza civile", en el *Dizionario di politica,* Utet, Turín, 1983, pp. 338-42.

IV. LA DEMOCRACIA Y EL PODER INVISIBLE

EN UN escrito que realicé hace algunos años me ocupé de las "paradojas" de la democracia, es decir, de las dificultades objetivas con las que se enfrenta una correcta aplicación del método democrático, precisamente en las sociedades en las que continúa creciendo la demanda de democracia.[50] Para quien considera a la democracia como el ideal del "buen gobierno" (en el sentido clásico de la palabra, o sea, en el sentido que realiza mejor que ningún otro el bien común), el otro tema objetivo de continuo debate es el que se podría llamar de los "fracasos" de la democracia. Gran parte de lo que hoy se escribe sobre la democracia puede ser incluido en la denuncia, apesadumbrada o triunfante, de estos fracasos. Aquí entra el tema clásico de la teoría de las élites, y el todavía más clásico de la diferencia entre democracia formal y democracia sustancial. También puede ser abarcado el tema de la ingobernabilidad, que apareció en estos últimos años. Por otra parte, no me parece que haya tenido todavía la debida atención de los escritores políticos —como lo ameritaría— el tema sobre el cual hago esta primera investigación, del "poder invisible".

EL GOBIERNO DEL PODER PÚBLICO EN PÚBLICO

Uno de los lugares comunes de todos los viejos y nuevos discursos sobre la democracia, consiste en la afirmación de que ella es el gobierno del "poder invisible". Que pertenezca a la "naturaleza de la democracia", que "nada pueda permanecer confinado en el espacio del misterio", son frases que leemos, con pocas variaciones, todos los días.[51] Con una redundancia se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público en público. El error sólo es aparente porque "público" tiene dos significados: si es contrapuesto a "privado", como en la distinción clásica entre *ius publicum* y *ius privatum,* que nos llega de los juristas romanos, o si es confrontada con lo "secreto", por lo que no adopta el significado de perteneciente a la "cosa pública" al "Estado", sino de "manifiesto", "evidente", precisamente "visible". Por ello los dos significados no coinciden: un espectáculo público puede ser perfectamente un asunto privado, y una escuela privada (en el sentido de que no pertenece al Estado) no puede evadir la publicidad de sus actos. De esta manera, nada quita al carácter privado del poder del padre de familia, de acuerdo con la distinción entre Derecho privado y Derecho público, la obligatoria publicidad de muchos actos de su gestión, y nada quita al carácter

[50] *Quale socialismo?* Einaudi, Turín, 1976, pp. 45 *ss.*

[51] En un artículo de R. Puletti, "Il lento cammino verso la verità", en *L'Umanita,* 13 de marzo de 1980, p. 1.

público del poder de un soberano autocrático el hecho de que este poder sea ejercido en muchas circunstancias dentro del máximo secreto.

La democracia, como régimen del poder visible, hace pensar en la imagen, que nos llega de los escritores políticos de todos los tiempos que se reclaman al gran ejemplo de las Atenas de Pericles, del "Ágora" o de la "ekklesia", es decir, en la reunión de todos los ciudadanos en un lugar público con el fin de hacer y escuchar propuestas, denunciar abusos o pronunciar acusaciones, y decidir, alzando la mano o mediante pedazos de loza, después de haber escuchado los argumentos en pro o en contra presentados por los oradores. Escribe Glotz que cuando el pueblo estaba reunido el heraldo denunciaba a cualquiera que quisiese engañarlo, y para que los demagogos no abusasen de sus artes oratorias la asamblea permanecía en todo momento bajo la "mirada" (nótese esta referencia al acto de "ver") del dios. Los magistrados eran sometidos a una vigilancia continua y "nueve veces al año en cada pritania debían renovarse sus poderes con un voto de confianza, alzando la mano, y si no lo obtenía eran enviados *ipso facto* delante de los tribunales".[52] No está fuera de lugar el hecho de que la asamblea frecuentemente haya sido comparada con un teatro o un estadio, es decir, con un espectáculo público, donde precisamente hay espectadores llamados a asistir a una acción escénica que tiene lugar de acuerdo con reglas preestablecidas y se concluye con un juicio. Platón, en un fragmento de las *leyes,* en el que habla del tiempo en el cual el pueblo estaba sometido a las leyes, y toma como ejemplo el respeto a las leyes de la música, cuenta cómo poco a poco y gracias a poetas trasnochados "por un entusiasmo de adoradores de Baco" hubiese sido introducida una deplorable confusión entre los diversos modos musicales y adoptada por el vulgo la falta de respeto por las leyes musicales, de manera que "los públicos teatrales de mudos se convirtieron en locuaces, como si entendieran lo que en el arte es bello o feo. En cambio ahora, de una aristocracia musical tenemos una miserable teatrocracia".[53] Inmediatamente después redefine este término de nuevo cuño "teatrocracia" como "democracia en materia de música", interpretándola como el efecto de la pretensión del vulgo de poder hablar de todo y de no reconocer alguna ley. Platón es un escritor antidemocrático. La equiparación entre el gobierno del pueblo y el gobierno del público en teatro (con la consecuente contraposición entre gobierno del público y gobierno de los mejores) le sirve para expresar una vez más su condena contra la democracia, entendida como el reino del libertinaje y del desorden. Pero la asimilación del *demos* por el

[52] G. Glotz, *La città greca,* Einaudi, Turín, 1948, p. 202.

[53] Platón, *Leyes,* 701*a* (trad. A. Cassara, Laterza, Bari, 1921, vol. I, p. 102). Véase también el fragmento anterior en el que se dice que la música no debe ser juzgada por el primero que llega, por lo que el juez de la buena música no debe juzgar tomando lecciones de los espectadores "confundido por el ruido de la muchedumbre", y se critica "lo que la ley dispone en Sicilia y en Italia, donde ella plantea el juicio a la masa de los espectadores, y proclama al vencedor alzando la mano" (659 *b*).

público de un teatro es correcta más allá del juicio de valor a que está vinculado en el fragmento platónico.[54]

Es conocida la fuerza sugestiva de la democracia antigua en la época de la Revolución francesa. Aquí no importa saber si la realidad estuviese de acuerdo con el modelo o si a lo largo de los siglos haya sido transfigurada en un ideal normativo. El gobierno democrático permanece en el tiempo, y todavía más intensamente en los momentos de convulsión y de expectación del *novus ordo*, como el modelo ideal del gobierno público en público. Entre las innumerables obras del tiempo de la revolución, tomo la siguiente cita del *Catechismo repubblicano* de Michele Natale (obispo de Vico ajusticiado en Nápoles el 20 de agosto de 1979):

> ¿No hay nada secreto en el gobierno democrático? Todas las actividades de los gobernantes deben ser conocidas por el pueblo soberano, excepto alguna medida de seguridad pública, que se le debe hacer de su conocimiento en cuanto el peligro haya pasado.[55]

Este fragmento es ejemplar porque enuncia en pocos renglones unos de los principios fundamentales del Estado constitucional: la publicidad es la regla, el secreto es la excepción, y en todo caso es una excepción que no debe aminorar la regla, ya que el secreto está justificado al igual que todas las medidas excepcionales (para entendernos, aquella que podía tomar el dictador romano), solamente si está limitado en el tiempo.[56]

[54] El uso que Nietzsche le da al término "teatrocracia" en "El caso Wagner", es de una clara derivación platónica, aunque con acentuación diferente, del teatro como lugar con respecto al teatro como el conjunto de los espectadores. En este escrito Nietzsche critica el Movimiento de Bayreuth por haber animado "la presunción del profano, del idiota en arte", donde "toda esta gente organiza hoy asociaciones e impone el propio gusto y quisiera ser juez hasta *in rebus musicis et musicantibus*" (aquí la influencia de Platón es indudable), y de haber cultivado la "teatrocracia", definida como "la extravagancia de una creencia en el *primado* del teatro, en un derecho a la *supremacía* del teatro, sobre las artes, sobre el arte" *(Opere,* a cargo de G. Colli y M. Montinari, Adelphi, Milán, 1970, vol. VI, tomo III, p. 39).

[55] M. Natale, *Catechismo repubblicano per l'istruzione del popolo e la rovina de' tiranni,* en la reciente edición a cargo de G. Acocella, y con la presentación de F. Tessitore, Vico Equense, 1978, p. 71. Otra curiosa cita de M. Joly, *Dialogue aux enfers entre Machiavel et Montesquieu ou la politique de Maquiavel au XIX siècle par un contemporain,* "chez tous les libraires", Bruxelles, 1968: "pero como la publicidad es la esencia de los países libres, todas estas instituciones sólo podrían vivir mucho tiempo si funcionaran a la luz del día".

[56] Una de las características de la dictadura romana es la relación entre la medida excepcional y la temporalidad. Se trata de la dictadura que Schmitt llamó dictadura "comisaria", para distinguirla de la dictadura "soberana" *(La dittatura* [1921], Laterza, Bari, 1975, cap. 1). La temporalidad justifica la concentración excepcional de poder. Desde el momento en que la dictadura se vuelve perpetua el dictador se transforma en tirano. La dictadura romana es un típico ejemplo de justificación de la excepción a la regla mediante la limitación en el tiempo. Típico en el sentido de que cualquier medida excepcional, cuando esté rigurosamente limitada en el tiempo, suspende la aplicacion de la regla, pero no abroga la misma, y por tanto salva el ordenamiento en su conjunto.

Siempre ha sido considerado como uno de los puntos fundamentales del régimen democrático, el que todas las decisiones y, en general, los actos de los gobernantes deban ser considerados por el pueblo soberano. El régimem democrático ha sido definido como el gobierno directo del pueblo o controlado por el pueblo (¿cómo podría ser controlado si estuviese escondido?). Aun cuando el ideal de la democracia directa es abandonado como anacrónico con el nacimiento del gran Estado territorial moderno (pero incluso el pequeño Estado territorial ya no es una ciudad-Estado) y es sustituido por el ideal de la democracia representativa, ya perfectamente delineado, en una carta de Madison a sus interlocutores[57] polemizando precisamente con la democracia de los antiguos, el carácter público del poder entendido como no secreto, como abierto al público, permanece como uno de los criterios fundamentales para distinguir el Estado constitucional del Estado absoluto. De esta manera se señala el nacimiento o el renacimiento del poder público en público. En un fragmento de su *Verfassungslehre,* Carl Schmitt, capta bien, quizá más allá de sus intenciones y en todo caso no en el contexto en el que se desarrollan estas observaciones, el nexo entre el principio de representación y la publicidad del poder, hasta el grado de interpretar la representación como una forma de represión, es decir, como una manera de presentar, de hacer presente, de hacer visible lo que de otra manera quedaría escondido. Vale la pena citar al menos dos fragmentos:

> La representación puede tener lugar solamente en la esfera de la publicidad. No hay ninguna representación que se desarrolle en secreto o a cuatro ojos... Un parlamento tiene un carácter representativo únicamente en cuanto se cree que su actividad sea pública. Reuniones secretas, acuerdos y decisiones secretas del comité que se quiera pueden ser muy significativos e importantes, pero jamás pueden tener un carácter representativo.[58]

El segundo fragmento es más explícito con respecto a nuestro tema:

> Representar significa hacer visible y hacer presente un ser invisible mediante un ser públicamente presente. La dialéctica del concepto está en que lo invisible es supuesto como ausente y al mismo tiempo se hace presente.[59]

Por encima del tema de la representación, la teoría del gobierno democrático ha desarrollado otro tema estrechamente vinculado con el poder visible: el

[57] En particular la carta núm. 10 del 23 de noviembre de 1787, *Il Federalista,* Nistri-Lischi, Pisa, 1955, pp. 56 *ss.* [Hay edición en español con el título de *El Federalista,* FCE., México].

[58] C. Schmitt, *Verfassungslehre,* Dunker & Humboldt, München-Leipzig, 1928, p. 208.

[59] *Ibidem,* p. 209, J. Freund *(L'essence du politique,* Sirey, París, 1965, p. 329) reclama la atención sobre este aspecto del pensamiento de Schmitt.

tema de la descentralización entendida como revaluación de la importancia política de la periferia con respecto al centro. Se puede interpretar el ideal del gobierno local como un ideal inspirado en el principio de que el poder es más visible en cuanto es más cercano. De hecho la visibilidad no depende únicamente de la presentación en público del que está investido del poder, sino también de la cercanía espacial entre el gobernante y el gobernado. Aunque la comunicación de masas ha acortado las distancias entre el elegido y sus electores, la publicidad del Parlamento nacional es indirecta al efectuarse sobre todo por medio de la prensa, la publicación de las actas parlamentarias, o de las leyes y otras disposiciones en la *Gaceta Oficial*. La publicidad del gobierno de un municipio es más directa, y es más directa precisamente porque la visibilidad de los administradores y de sus decisiones es mayor; por lo menos, uno de los argumentos de los que siempre se han servido los defensores del gobierno local, el argumento de la restricción y multiplicación de los centros de poder, ha sido la mayor posibilidad que se le ofrece al ciudadano de extender su mirada a los asuntos que le conciernen, y de dejar el mínimo espacio al poder invisible.

Hace algunos años Habermas, en un libro muy conocido y discutido, presentó la historia de la transformación del Estado moderno mostrando la aparición gradual de lo que llamó "la esfera privada de lo público", o, dicho de otra manera, la importancia pública de la esfera privada, de la llamada opinión pública que pretende discutir y criticar los actos del poder público, y para ello exige —y no puede dejar de hacerlo—, la publicidad de los debates, tanto de los debates propiamente políticos como de los judiciales.[60] Se entiende que la mayor o menor importancia de la opinión pública —como opinión referente a los actos públicos, es decir, propios del poder publico que es por excelencia el poder ejercido por los órganos decisionales supremos del Estado, de la "res pública"—, depende de la mayor o menor oferta al público, entendida precisamente como visibilidad, cognoscibilidad, accesibilidad, y por tanto controlabilidad, de los actos de quien detenta el poder supremo. Así entendida, la publicidad es una categoría típicamente iluminista en cuanto representa exactamente uno de los aspectos de la batalla de quien se considera llamado a derrotar el reino de las tinieblas: donde quiera que haya extendido su dominio, la metáfora de la luz y de la iluminación (de la *Aufklärung* o del *Enlightment*) se consagra perfectamente a la representación del contraste entre poder visible y poder invisible.[61] En un fragmento de "Mito solar de la revolución", Staro-

[60] J. Habermas. *Strukturwandel der Öffentlichkeit* Luchterhand, Neuwied, 1962. El libro me parece discutible porque jamás son distinguidos, a lo largo de todo el análisis histórico, los dos significados de "público" como perteneciente a la esfera estatal, a la "res pública", que es el significado original del término latino "publicum", que nos llega de la clásica distinción entre *ius privatum* y *ius publicum*, y como digo (que es el significado del término alemán *öffentliches*) opuesto a secreto.

[61] Lo que no quita el uso de parte de los iluministas de las sociedades secretas como instrumento indispensable para combatir la batalla de las *luces* contra el absolutismo. Sobre este tema

binski recuerda que Fichte, partidario de la revolución, había fechado para la Heliópolis, en "el último año del antiguo oscurantismo", el discurso sobre la *Reivindicación de la libertad de pensamiento frente a los príncipes de Europa que hasta ahora la han pisoteado* (1793).[62]

Quien más que cualquier otro contribuyó a aclarar el nexo entre opinión pública y publicidad del poder fue Kant, que justamente puede ser considerado como el punto de partida de cualquier discurso sobre la necesidad de la visibilidad del poder; una necesidad que para Kant no es solamente política sino también moral. En el famoso ensayo sobre el iluminismo Kant afirma perentoriamente que éste requiere "la más ofensiva de todas las libertades, es decir, aquella de utilizar públicamente la propia razón en todos los campos". Luego de esta afirmación comenta: "El uso público de la propia razón debe ser libre en cualquier tiempo; solamente esto puede realizar el iluminismo entre los hombres", donde por "uso público de la propia razón" se entiende "el uso que uno hace de ella como docto frente al público de lectores". Como se sabe, el comentario es acompañado por un elogio a Federico II, quien favoreció la libertad religiosa y la libertad de pensamiento, entendida esta última como la autorización a los súbditos "de usar su razón" y de "exponer públicamente al mundo sus ideas sobre una mejor Constitución, criticando libremente la existente".[63] Naturalmente el uso público de la propia razón exige la publicidad de los actos del soberano. Precisamente sobre este punto el pensamiento de Kant es muy explícito y merece ser resaltado, por su actualidad, más de lo que ha sido hasta ahora, incluso por los críticos más agudos. En el segundo Apéndice de la *Paz perpetua,* titulado *De la armonía entre la política y la moral, según el concepto trascendental del Derecho público,* Kant considera "concepto trascendental del Derecho público" el siguiente principio: "Todas las acciones referentes al Derecho de otros hombres cuya máxima no es susceptible de publicidad, son injustas."[64] ¿Cuál es el significado de este principio? En términos generales se puede responder que una máxima que no es susceptible de volverse pública es una máxima que, si fuese hecha pública, provocaría tal reacción en el público que haría imposible su realización. Las aplicaciones que Kant hace de esto se aclaran mejor que con cualquier comentario con dos ejemplos ilustrativos, el Derecho interno y el Derecho internacional. Con respecto al Derecho interno aduce el ejemplo de Derecho de resistencia; con res-

ver R. Koselleck, *Critica illuministica e crisi della società borghese* (1959), Il Mulino, Bolonia, 1972. Koselleck señala: "Contra el misterio de los idólatras de los *arcana* de la política estaba el secreto de los iluministas. ¿Por qué sociedades secretas? —pregunta Bode, su líder en la Alemania del norte—; la respuesta es simple: 'Porque sería una locura jugar a cartas descubiertas cuando el adversario esconde su juego' " (p. 108).

62 J. Strarobinski, *1789, Les emblèmes de la raison,* Flammarion, París, 1979, p. 34.

63 I. Kant, "Respuesta a la pregunta: ¿qué es el iluminismo?", en *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritti,* Utet, Turín, 1956, pp. 145 y 148.

64 *Ibidem, Scritti politici,* p. 328.

pecto al Derecho internacional se prefiere al Derecho del soberano de infringir los pactos establecidos con otros soberanos. Su argumento va en el siguiente sentido; en el primer caso, "la injusticia de la rebelión se hace clara porque si la máxima se *conociese públicamente,* haría imposible su objetivo. Por lo que necesariamente tendría que ser mantenida en secreto".[65] En efecto,¿qué ciudadano en el momento de aceptar el *pactum subiectionis* podría declarar públicamente que se reserva el derecho de no observarlo? ¿Qué valor podría tener semejante pacto si fuese reconocido tal derecho a los contrayentes? Igualmente en el segundo caso, ¿qué cosa sucedería si en el mismo momento de establecer un tratado con otro Estado, el Estado contrayente declare públicamente que no se consideraría comprometido con las obligaciones derivadas del pacto? "Sucedería, naturalmente —responde Kant—, que cada uno lo evadiría o haría ligas con otros Estados para resistir a sus pretensiones", y en consecuencia, "la política con todas sus astucias decaería en su objetivo, razón por la cual aquella máxima debe considerarse injusta".[66]

Creo que no tengo necesidad de insistir en la validez de este principio como criterio para distinguir el buen gobierno del mal gobierno. Leyendo el periódico que nos da noticias todas las mañanas de los escándalos públicos, en los que nuestro país ocupa el poco envidiable primer lugar, cada uno de nosotros puede agregar ejemplos a granel y confirmar la bondad del principio "¿qué cosa es lo que constituye un escándalo público?" Dicho de otra manera ¿qué cosa es lo que provoca un escándalo público? ¿En qué momento nace el escándalo? El momento en el que nace el escándalo es el momento en el que se hace público un acto o una serie de actos que hasta ese momento se habían mantenido en secreto y escondidos, en cuanto no podían ser hechos públicos porque, si esto sucedía, tal acto o serie de actos no hubieran podido ser realizados. Piénsese en las diversas formas que puede asumir la corrupción pública, el peculado, la malversación, la extorsión, el interés privado en actos oficiales y así por el estilo, sólo por dar ejemplos banales, cosas de todos los días. ¿Qué oficial podría declarar en público en el momento en el que toma posesión de su cargo que se apropiará del dinero público (peculado) o del dinero que no pertenece a la administración pública del que él tiene posesión debido a su cargo (malversación), u obligará a alguien a darle dinero abusando de su calidad o de sus funciones (extorsión), o utilizará su cargo para ventaja personal (interés privado en actos oficiales)? Es evidente que tales declaraciones harían imposible el acto que se declara porque ninguna administración pública confiaría un cargo a quien lo hiciese. Esta es la razón por la que tales acciones deben ser hechas en secreto y, una vez que se hacen públicas, provocan aquel sacudimiento en la opinión pública que se llama precisamente "escándalo". Solamente el tirano platónico puede realizar públicamente aquellos actos inmundos

65 *Ibid.*, p. 331.
66 *Ibid.*, P. 333.

que el ciudadano privado o cumple a escondidas o habiéndolos reprimido los hace solamente en sueños, como violar a la propia madre. El criterio de la publicidad para distinguir lo justo de lo injusto, lo lícito, de lo ilícito, no es válido para quien, como el tirano lo público y lo privado coinciden en cuanto los asuntos del Estado son sus asuntos personales y viceversa.[67]

AUTOCRACIA Y "ARCANA IMPERII"

La importancia dada a la publicidad del poder es un aspecto de la polémica iluminista contra el Estado absoluto, más específicamente contra las diversas imágenes del soberano, padre o amo, del monarca de derecho divino, o del hobbesiano Dios terrenal. El padre que manda a sus hijos menores de edad, el amo que manda a sus súbditos esclavos, el monarca que recibe de Dios el derecho de mandar, el soberano que es comparado con un Dios terrenal, no tienen ninguna obligación de revelar a los destinatarios de sus mandatos, que no constituyen un "público", el secreto de sus decisiones. Tasso hace decir a Torrismondo: "Los secretos de los reyes a la masa vulgar / no están bien cometidos."[68] Más aún, con base en el principio "salus rei publicae suprema lex", el soberano por derecho divino, por medio de naturaleza o por derecho de conquista tiene el derecho de mantener en secreto sus planes cuanto más le sea posible. A imagen y semejanza de Dios, el soberano es más potente, por tanto mientras más realiza sus funciones de gobernar súbditos ignorantes y rebeldes, en cuanto logra ver mejor lo que hacen sus súbditos sin ser visto. El ideal del soberano comparado con el Dios terrenal es el de ser, lo mismo que Dios, el omnividente invisible. La relación política, es decir, la relación entre gobernantes y gobernados, puede ser representada como una relación de intercambio, como una obligación recíproca, diría un jurista, en la que el gobernante presta protección a cambio de obediencia. Ahora bien: quien protege tiene necesidad de tener mil ojos como los de Argos, en cambio quien obedece no tiene necesidad de ver nada. Tan es oculta la protección como ciega la obediencia.

Uno de los temas recurrentes en los escritores políticos que con sus teorías de la razón de Estado acompañan la formación del Estado moderno es el tema de los *arcana imperii.* Se trata de un tema muy amplio, sobre el cual me limitaré a hacer alguna pequeña observación de acuerdo con mi objetivo.[69] Clapmar, el autor del escrito más conocido sobre el argumento, *De arcanis rerum publicarum* (1605), define los *arcana imperii*: "Intimae et occultae

67 *Cf. Repubblica,* 571.

68 Tomo esta cita de la *Introduzione* de L. Firpo a T. Tasso, *I re scritti politici,* Uter, Turín, 1980, p. 27.

69 La expresión deriva de Tácito. Para una primera aproximación al tema F. Meinecke, *L'idea della ragion di stato nella storia moderna,* Vallecchi, Florencia, 1942, vol. I, pp. 186 *ss.*

rationes sive consilia eorum qui in republica principatum obtinent." Su objetivo es doble: conservar el Estado en cuanto tal y conservar la forma de gobierno existente (o sea, impedir que una monarquía degenere en una aristocracia, una aristocracia en una democracia y así sucesivamente de acuerdo con la naturaleza de los diversos "cambios" mostrada por Aristóteles en el quinto libro de la *Política*). El autor llama a los primeros "arcana imperii" y a los segundos "arcana dominationis".[70] Los unos y los otros pertenecen al género de las "simulationes", si bien "Honestae et licitae". El maquiaveliano Gabriel Naudé, en sus *Considérations politiques sur les coups d'Etat (1639)* escribe "No hay algún príncipe, por más débil y carente de sentido que sea, tan insensato que ponga a juicio del público lo que difícilmente permanece secreto si es confiado a la oreja de un ministro o de un favorito."[71] De esta cita se desprende que en la categoría de los *arcana* están comprendidos dos fenómenos diferentes aunque estén estrechamente vinculados: el fenómeno del poder oculto o que *se oculta* y el del poder que *oculta*, es decir, que se esconde escondiendo. El primero comprende el tema clásico del secreto de Estado, el segundo abarca el tema igualmente clásico de la mentira lícita y útil (es lícita porque es útil) que nada menos se remonta a Platón. En el Estado autocrático el secreto de Estado no es la excepción sino la regla: las grandes decisiones políticas deben ser tomadas lejos de las miradas indiscretas del público. El más alto grado de poder del público, es decir, el poder de tomar decisiones obligatorias para todos los súbditos, coincide con la máxima concentración de la esfera privada del príncipe. Entre los textos más autorizados para reconstruir el pensamiento político francés de la época de la monarquía absoluta está *La monarchie de France* (1519) de Claude de Seyssel, donde se lee que "también hay que tener cuidado de no comunicar las cosas que deben ser secretas en una asamblea demasiado numerosa, pues es casi imposible que no se publique lo que llega al conocimiento de varias gentes".[72] De acuerdo con el autor, el rey tiene necesidad de servirse de tres consejos, como Cristo que podía contar con tres círculos de seguidores, los setenta y dos discípulos, los doce apóstoles, y los tres más cercanos, san Pedro, san Juan y san Jacobo. De estos tres consejos el último es el Consejo secreto, compuesto por no más de tres o cuatro personas seleccionadas entre "los más prudentes y experimentados", con las cuales el príncipe trata las cuestiones más importantes antes de presentarlas al consejo ordinario,

[70] Lo cito de la edición de Amsterdam, apud Ludovicum Elzeverium, 1644. El volumen también contiene a manera de introducción el *Discursus de arcanis rerum publicarum* de Giovanni Corvino, el *De arcanis rerum publicarum discursus* de Christoph Besold y el *De iure publico* del mismo Clapmar. El fragmento citado se encuentra en la p. 10. Ambas expresiones, *arcana imperii y arcana dominationis*, se encuentran en Tácito aunque sin el significado específico que Clapmar les atribuye: la primera en *Anales*, II, 36, y en *Historiae*, I, 4; la segunda en *Anales*, II, 59.

[71] Cito de la traducción italiana Boringhieri, Turín, 1958. El fragmento citado está en la p. 54

[72] Cito de la edición de J. Poujol, Librairie d'Argences, París, 1961. El fragmento citado está en la p. 134.

y discute la opinión de este consejo cuando considera que no ha sido la más oportuna, hasta no ejecutarla y realizar lo contrario de la propia deliberación "sin decirles nada, hasta que sea puesta en práctica".[73] Entre las razones que socorren lo secreto hay dos que son dominantes y recurrentes: la necesidad de rapidez en toda decisión que atañe a los intereses supremos del Estado, y el desprecio por el vulgo, considerado como un objeto pasivo del poder, dominado por fuertes pasiones que le impiden tener una idea racional del bien común y lo convierten en fácil presa de los demagogos. Para entender bien, cuando hablo del poder oculto del autócrata no me refiero a su aspecto exterior.

Cuanto más absoluto es el príncipe más debe aparecer en el exterior con los signos inconfundibles de su poder: la regencia en medio de la ciudad, la corona, el cetro y los otros símbolos reales, la magnificencia de los vestidos, la corte de los nobles, la escolta de armas, la ostentación de los símbolos "vistosos" en sentido propio, los arcos de triunfo a su paso, las ceremonias solemnes para hacer públicos los principales momentos de su vida privada, bodas, nacimientos y muertes (en singular contraste con lo secreto de los actos públicos). A la luminosa visibilidad, casi deslumbrante, del actor, que es necesaria para infundir un sentimiento de respeto y de temor reverencial hacia el dueño de la vida y de la muerte de los propios súbditos, debe corresponder lo opaco de las acciones necesario para garantizar la incontrolabilidad y la arbitrariedad.[74]

Por el contrario, donde el poder supremo es oculto, el contrapoder también tiende a ser oculto. Poder visible y contrapoder invisible son dos caras de la misma moneda. La historia de todo régimen autocrático y la historia de la conjura son dos historias paralelas que se reclaman mutuamente. Donde existe el poder secreto existe casi como su producto natural el antipoder igualmente secreto bajo la forma de conjuras, complots, conspiraciones, golpes de Estado, intrigas en los corredores del palacio imperial, o bien de sediciones, revueltas o rebeliones, preparadas en lugares intransitables e inaccesibles, lejanos de la vista de los habitantes del palacio, así como el príncipe actúa lo más posible lejos de las miradas del vulgo. Al lado de la historia de los *arcana dominationis* se podría escribir, con la misma abundancia de particulares, la historia de los *arcana seditionis*. El tema ha desaparecido de los tratados de ciencia política y Derecho público escritos después del advenimiento del Estado constitucional moderno que proclamó el principio de la publicidad del poder; pero no lo ignoraban los antiguos escritores en las páginas de los cuales no sería inopor-

[73] *Ibidem*, p. 139.

[74] Cuando ya había escrito estas páginas llegó a mis manos el libro de R. G. Schwarzenberg, *Lo stato spettacolo*, Editori Riuniti, Roma, 1980, presentado con el subtítulo *Attori e pubblico nel grande teatro della politica mondiale*. El tema del libro es la transformación de la vida política en un espectáculo en el que el gran político se exhibe —tiene necesidad de exhibirse— como un actor. El autor escribe al inicio: "Ahora el Estado se transforma en compañía teatral, en productor de espectáculo," donde el único error es el término "Ahora" (error más bien grave en un libro de política).

tuno, por razones demasiado evidentes y dolorosamente evidentes, fijar atentamente la mirada. En los *Discursos sobre la primera década* Maquiavelo dedicó a las conjuras uno de los capítulos más densos y largos que comienza de la siguiente manera: "Creo que no debo omitir tratar de este asunto de las conjuras, tan peligrosas para príncipes y súbditos, como lo prueba el haber perdido por ellas la vida y la corona más reyes que por los desastres de la guerra." Y continúa: "Deben, pues, los príncipes aprender a guardarse de este peligro, y los súbditos meterse lo menos posible en conspiraciones [...] Hablaré extensamente de este asunto, no omitiendo ningún ejemplo que pueda servir de enseñanza a príncipes y súbditos." [75]

He dicho que el poder autocrático no sólo se esconde para no hacer saber quién es y dónde está, sino que también tiende a esconder sus reales intenciones en el momento en el que sus decisiones deben volverse públicas. Tanto el esconderse como el esconder son dos estrategias normales del ocultamiento. Cuando no puedes hacer otra cosa que mezclarte con el público te pones la máscara. El tema de la "mentira" es un tema obligado en los escritores de la razón de Estado, así como también es obligada la cita de la "mentira inocente" de Platón o de los "discursos sofistas" de Aristóteles.[76] Es *communis opinio* que quien detenta el poder y continuamente debe cuidarse de enemigos externos e internos, tiene el derecho de mentir, más precisamente de "simular", es decir, de hacer aparecer lo que no es, y de "disimular", es decir, de no hacer aparecer lo que es. Aquí es obligada la comparación con el médico que oculta al enfermo la gravedad de su enfermedad. Pero es igualmente acostumbrada la condena del enfermo que engaña al médico no diciéndole la verdad sobre la gravedad de su mal, impidiéndole de esta manera curarlo. Análogamente, si es verdad que el príncipe tiene el derecho de engañar al súbdito, de la misma manera es verdad que el súbdito no tiene derecho de engañar al príncipe. El gran Bodin escribe: "No hay que ahorrar ni las bellas palabras ni las promesas: en efecto, en este caso Platón y Jenofonte permitían mentir a los magistrados y a los gobernantes, como se hace con los niños y los enfermos. Esto hacía el sabio Pericles con los atenienses para llevarlos por la vía de la razón."[77] Grocio dedica un capítulo de su *De iure belli ac pacis* al argumento *De dolis et mendacio* en las relaciones internacionales. Este capítulo es importante porque contiene una larga lista de las opiniones clásicas en pro y en contra de la mentira pública, y una copiosa casuística, tan abundante y sutil, que el lector de hoy se pierde en ella como en un laberinto en el que al final de una vía se

[75] Se trata del capítulo VI del libro III.

[76] Un bello repertorio de citas se encuentra en R. de Mattei, "Il problema della ragion di stato nel seicento, XIV, Ragion di stato e 'mendacio'", en *Revista internazionale di filosofia del diritto,* XXXVIII (1960), pp. 553-576.

[77] J. Bodin, *Les six livres de la République,* Jacques du Puys, París 1597, IV 6, p. 474 cit. por De Mattei, *Il problema, (cit.* p. 560 nota 27). [Hay edición en español con el título de *Los seis Libros de la República,* Aguilar, Madrid.].

abren otras, cada una de las cuales a su vez abre otras, hasta que el *viator* se pierde y ya no logra ni encontrar la salida ni el regreso.

Este supremo ideal, en el que se inspira el poder que pretende ser al mismo tiempo omnividente e invisible, ha sido redescubierto recientemente y descrito de manera admirable por Foucault en el análisis del *Panopticón* de Bentham,[78] el cual no es otra cosa que un conjunto de celdas separadas con un preso cada una, ordenadas de manera circular y terminando en una torreta, en lo alto de la cual el vigilante, símbolo del poder, puede ver en cualquier momento los más mínimos actos del vigilado. Lo importante no es que los prisioneros vean quien los ve, sino que sepan que hay alguien que los ve, o mejor dicho que los puede ver. Foucault define correctamente el *Panopticón* como una máquina para disociar la pareja "ver-ser visto". Quien ve no es visto, quien no ve es visto. Se expresa de la siguiente manera: "En el anillo periférico se es visto totalmente, sin ver jamás: en la torre central se ve todo sin ser visto jamás."[79] Otra observación interesante: la estructura arquitectónica del *Panopticón* instaura una relación asimétrica entre los dos sujetos de la relación de poder con respecto al acto de ver y del verse. Esta es una observación que provoca una reflexión ulterior: las relaciones de poder pueden ser simétricas o asimétricas. Idealmente la forma de gobierno democrático nace del acuerdo de cada uno con todos los demás, es decir, del *pactum societatis*. Ahora bien, el contrato representa el tipo ideal de relación simétrica, fundada en el principio del *do ut des,* mientras el tipo ideal de relación asimétrica es la orden del soberano que instaura una relación mandato-obediencia. La estructura del *Panopticón* fue creada como la prisión modelo, o sea, como un tipo de institución social fundada en el principio de "el máximo de coacción y del mínimo de libertad", que vino a sustituir aquel otro tipo de instituciones, como los manicomios, los cuarteles y en parte los hospitales, que han sido llamadas totales y cuya máxima es "Todo lo que no está prohibido es obligatorio"; el *Panopticón* puede ser elevado perfectamente a modelo ideal del Estado autocrático cuando su principio sea llevado a su más alta perfección (aquí uso el término principio en el sentido de Montesquieu), de acuerdo con el cual el príncipe es más capaz de hacerse obedecer en cuanto es más omnividente, y es más capaz de mandar en cuanto es más invisible. Considerando la pareja mandato-obediencia como la pareja característica de la relación asimétrica de poder, aquel que manda es más terrible en cuanto está más escondido (el súbdito sabe que quien lo ve existe, pero no sabe exactamente en dónde está); aquel que debe obedecer es más dócil en cuanto es más escrutable y visto en cualquier gesto, acto o palabra (el soberano sabe en cualquier momento en dónde está y qué hace).

El mismo Bentham entrevió la posibilidad, como Foucault puso en evidencia,

[78] *Sorvegliare e punire,* Einaudi, Turín, 1976, pp. 218-28.
[79] *Ibidem,* p. 220.

de extender el mecanismo del *Panopticón* a otras instituciones, a todos los organismos "en los cuales, dentro de los límites de un espacio que no sea demasiado grande, es necesario mantener bajo vigilancia un cierto número de personas", ya que "su excelencia consiste en la gran fuerza que es capaz de dar a toda institución en la cual se aplica".[80] Al final del inciso abordaré el concepto "dentro de los límites de un espacio que no sea demasiado grande". Mientras tanto, debo subrayar a qué grado de entusiasmo llegó por su criatura el inventor cuando escribió que el *Panopticón* "es capaz de reformar la moral, preservar la salud, fortalecer la industria, difundir la educación, aligerar las cargas públicas, estabilizar sólidamente la economía, resolver, en vez de cortar, el nudo gordiano de las Leyes de pobres: todo esto con una simple idea arquitectónica".[81] La misma figura del edificio —arriba el vigilante sobre la torreta, abajo el vigilado en la celda— provoca una pregunta que es la pregunta que los escritores políticos de todos los tiempos, comenzando por Platón, han puesto como la última de toda teoría del Estado: [¿Quién vigila al vigilante?] *Quis custodiet custodes?* La respuesta obligada consiste en presuponer un vigilante superior, hasta que se llega necesariamente —porque en las cosas prácticas el recurso al proceso infinito está prohibido— al vigilante no vigilado, porque ya no hay algún vigilante superior a él. ¿Quién es este vigilante no vigilado? La pregunta es tan importante que las diversas doctrinas políticas pueden clasificarse con base en la respuesta que le den a ella: Dios, el héroe fundador de Estados (Hegel), el más fuerte, el partido revolucionario que conquistó el poder, el pueblo entendido como la colectividad entera que se expresa mediante el voto. Bentham, a su manera, es un escritor democrático y resuelve el problema del vigilante vigilado de la siguiente manera: el edificio podrá ser fácilmente sometido a inspección continua, no sólo por parte de inspectores designados, sino también por el público. Este expediente es una fase ulterior de la disociación de la pareja "ver-ser visto". El prisionero es el no vidente visible, el vigilante es el vidente visible, el pueblo cierra la escala en cuanto vidente no visto por otros más que por sí mismo y, por tanto, con respecto a otros, invisible. El vidente invisible es una vez más el soberano.

IDEAL DEMOCRÁTICO Y REALIDAD

Creo que las observaciones anteriores han mostrado, además de la importancia del argumento, que hasta ahora ha sido poco estudiado, también su amplitud. Y no he hablado de un fenómeno de primera importancia en la historia del poder secreto como lo es el fenómeno del espionaje (y de la misma manera del contraespionaje, ya que el poder invisible se combate con un poder igual-

[80] *Ibid.*, pp. 224-25.
[81] *Ibid.*, p. 225.

mente invisible), y en general de los servicios secretos. No hay Estado autocrático o democrático que haya renunciado a ellos; y ningún Estado hasta ahora ha renunciado a ellos porque no hay mejor manera de saber las cosas ajenas que conocerlas sin ser descubierto y reconocido. No por casualidad el mismo Kant, de quien anteriormente mostré la tesis de la publicidad de los actos de gobierno como remedio a la inmoralidad de la política, considera, entre los artículos preliminares para la paz perpetua interestatal, la prohibición absoluta de recurrir a los espías, comprendida ésta entre "las estratagemas que deshonran", esgrimiendo, entre otros, el argumento de que la utilización de los espías en guerra, que no es más que una estratagema "en la que sólo se explota la falta del sentido del honor de *otras personas*", terminaría por extenderse al Estado de paz.[82]

De cualquier manera, el objetivo de estas observaciones no es el de hacer un análisis histórico de las diversas formas de poder invisible, sino el de comparar el ideal de la democracia como gobierno del poder visible con la realidad —que es el punto del que partí—, advirtiendo que me refiero en particular a la situación de nuestro país. Durante siglos, de Platón a Hegel, la democracia ha sido condenada como una forma de gobierno mala en sí misma porque es el gobierno del pueblo y el pueblo, degradado a masa, a muchedumbre, a plebe, no es capaz de gobernar: el rebaño tiene necesidad del pastor, la chusma del timonel, el hijo menor del padre, los órganos del cuerpo de la cabeza, por recordar algunas de las metáforas tradicionales. Desde que la democracia fue elevada al rango de la mejor forma de gobierno posible (o de la menos mala), el punto de vista desde el cual los regímenes democráticos son juzgados es el de las falsas promesas: no cumplió la promesa del autogobierno, ni la de la igualdad, no sólo formal sino sustancial. ¿Ha cumplido desenmascarando el poder invisible?

Es conocido —estaba por decir, para nadie es un "secreto"— que incluso el Estado más democrático tutela una esfera privada o secreta de los ciudadanos, por ejemplo mediante la configuración del delito de violación de la correspondencia (artículo 616 C. P.), o mediante la defensa de la privacidad o intimidad de la vida individual y familiar de la mirada indiscreta de los poderes públicos o de los formadores de opinión pública; o bien exige que algunas esferas de la propia acción no sean mostradas o manifestadas al público, como sucede por medio de los artículos 683-85 C. P. —tan citado a propósito o a despropósito— que prevén como delito la publicación de las discusiones secretas del Parlamento o de las actas de procedimientos penales o de noticias concernientes a los procedimientos penales. Pero este no es el problema: siempre habrá una

[82] *Cf.* Kant, *Scritti politici, op. cit.*, p. 228. En la República de Ibania descrita por el disidente soviético A. Zinoviev en *Cime abissali*, 2 vols., Adelphi, Milán, 1977-78, el espionaje es elevado a principio general de gobierno, a regla suprema no solamente en las relaciones entre gobernantes y gobernados, sino también en las relaciones entre los mismos gobernados, de manera que el poder autocrático se funda además de sobre su capacidad de espiar a los súbditos también sobre la ayuda que le dan los súbditos aterrorizados que se espían entre ellos.

diferencia entre autocracia y democracia, ya que en la primera el secreto de Estado es una regla, mientras que en la segunda una excepción regulada por leyes que no permiten excesos indebidos. Tampoco me detengo en otro problema que merecería alguna reflexión, es decir, en la reaparición de los *arcana imperii*, bajo la forma del gobierno de los técnicos o tecnocracia: el tecnócrata posee conocimientos a los que no tiene acceso la masa, y aunque pudiera tener acceso a ellos no serían comprendidos por la mayoría, o por lo menos la mayoría (es decir, los sujetos del poder democrático) no podrían brindar alguna aportación útil para la discusión a la cual eventualmente fuesen llamados. En este caso, no se trata del tradicional desprecio del vulgo en cuanto muchedumbre irracional, incapaz de tomar decisiones racionales, incluso en interés propio, de levantar los ojos de la tierra de las propias necesidades cotidianas para elevarlos y mirar el esplendoroso sol del bien común, sino del reconocimiento objetivo de su ignorancia, o mejor dicho de su no-ciencia, de la diferencia insalvable que separa al experto del ignorante, al competente del incompetente, el laboratorio del científico o el del técnico de plaza. No me detengo en esto porque el choque entre democracia y tecnocracia más bien pertenece a lo que he llamado "paradojas" de la democracia y no tanto a sus fracasos.[83]

La comparación entre el modelo ideal del poder visible y la realidad de las cosas debe ser llevado a cabo teniendo presente la tendencia de cualquier forma de dominio, en la que me he detenido en las páginas precedentes, a escapar de la mirada de los dominados escondiéndose y escondiendo, o sea, mediante el secreto y el enmascaramiento.

Resuelvo rápidamente este segundo aspecto del problema, porque el ocultamiento es un fenómeno común a toda forma de comunicación pública. Durante un tiempo se llamaba "simulación", desde el punto de vista del sujeto activo, es decir, del príncipe, lo que hoy se llama "manipulación" desde el punto de vista del sujeto pasivo, es decir, de los ciudadanos. Frecuentemente he tenido que hacer notar que todo problema referente a la esfera política puede ser examinado *ex parte principis* y *ex parte populi*. Durante siglos los escritores políticos se interesaron por los problemas de la política desde el punto de vista del príncipe: de aquí el interés por el tema de la mentira útil, de las condiciones y de los límites de su permisibilidad. El mismo problema, considerado desde el punto de vista del destinatario del mensaje, se vuelve el problema del consenso obtenido mediante las diversas formas de manipulación de las que desde hace tiempo se ocupan los expertos de la comunicación de masas. Los herederos directos de la mentira útil en la sociedad de masas son los sistemas ideológicos y sus derivados. Los escritores políticos supieron siempre, y hoy lo sabemos mejor que nunca, que el poder político propiamente dicho, cuyo instrumento característico es el uso de la fuerza, no puede menospreciar el

[83] Sería oportuno distinguir dos funciones diferentes del secreto, el no hacer saber por qué la decisión no es *de* todos (secreto técnico) y no *para* todos (secreto propiamente político).

poder ideológico y, por tanto, de "persuasores" conocidos como desconocidos. El régimen democrático —aquí entiendo por "régimen democrático" el régimen en el que el poder supremo (supremo en cuanto es autorizado a usar, exclusivamente y en última instancia, la fuerza) es ejercido en nombre y por cuenta del pueblo mediante el procedimiento de las elecciones de sufragio universal realizadas periódicamente— no puede deshacerse de esto, incluso bajo ciertos aspectos tiene más necesidad de ello que el autócrata o que el grupo dirigente oligárquico frente a los cuales los súbditos son una masa inerte carente de derechos. Los escritores democráticos siempre criticaron la "mentira" del príncipe con la misma virulencia y perseverancia con la que los escritores antidemocráticos se lanzaron contra la falsa elocuencia de los demagogos. Lo que distingue el poder democrático del autocrático es que sólo el primero puede desarrollar en su seno anticuerpos y permitir formas de "desocultamiento"[84] por medio de la crítica libre y el derecho de expresión de los diversos puntos de vista.

SUBGOBIERNO, CRIPTOGOBIERNO Y PODER OMNIVIDENTE

El tema más interesante, en el que verdaderamente se puede poner a prueba la capacidad del poder visible de develar el poder invisible, es el de la publicidad de los actos del poder, que, como se ha visto, representa el verdadero y propio momento de cambio en la transformación del Estado moderno de Estado absoluto en Estado de derecho. En este punto, observando especialmente la manera como se desarrollan las cosas en nuestro país, debemos reconocer francamente que la *debellatio* del poder invisible por parte del poder visible no ha tenido lugar. Me refiero sobre todo al fenómeno del subgobierno y al que se podría llamar del criptogobierno. Esta división, que ya no es vertical u horizontal de acuerdo con la distinción clásica, sino en profundidad, es decir, en poder emergente (o público), semicubierto (o semipúblico) y cubierto (u oculto), no es muy ortodoxa, pero puede servir para captar aspectos de la realidad que escapan a las categorías tradicionales.

"Subgobierno" ha quedado hasta ahora como un término casi exclusivamente periodístico, sin embargo ahora merece entrar en el universo del discurso técnico de los politólogos. Quizás ha llegado el momento de intentar una teoría del subgobierno, del que existe solamente —¡y de qué manera!— una práctica. Tal práctica está estrechamente vinculada con aquella función del Estado keynesiano (y que los neo-marxistas llaman el Estado del capital) que es el gobierno de la economía. Allí donde el Estado ha asumido la tarea económica del gobierno, la clase política ya no ejerce el poder sólo mediante las formas tradicionales de la ley, del decreto legislativo, de los diversos tipos de actos

[84] Precisamente una operación típica de "desocultamiento" es la denuncia de escándalos o mejor dicho la denuncia de acciones realizadas sin publicidad que una vez que se hacen públicas provocan el escándalo.

administrativos, que desde que existen un régimen parlamentario y un Estado de derecho (entiendo un Estado en el que los actos de la administración pública son sometidos a un control jurisdiccional) entraron a formar parte de la esfera del poder visible, sino también por medio de la gestión de los grandes centros de poder económico (bancos, industrias de Estado, industrias subvencionadas por el Estado, etc.) por la cual, además de todo, son posibles los medios de subsistencia de los aparatos de los partidos, de aquellos aparatos de los cuales, a su vez, mediante las elecciones, capta su propia legitimación para gobernar. A diferencia del poder legislativo y del poder ejecutivo tradicionales, el gobierno de la economía pertenece en gran parte a la esfera del poder invisible en cuanto escapa, si no formal sí sustancialmente, al control democrático y al control jurisdiccional. Por lo que respecta al control democrático, el problema de la relación entre Parlamento y gobierno de la economía continúa siendo uno de los temas más difíciles del debate de los constitucionalistas, politólogos y políticos, por la simple razón de que, a pesar de alguna innovación, como la introducida por la ley del 24 de enero de 1978, núm. 18, referente al control parlamentario sobre las nóminas de los entes públicos, está muy lejos de ser resuelto, prueba de ello son los escándalos que saltan improvisadamente y ponen a la opinión pública frente a novedades desconcertantes, mostrando, más que la incapacidad, la impotencia del Parlamento. Por lo que respecta al control jurisdiccional de los actos administrativos, baste esta simple observación: en el Estado de derecho la justicia administrativa fue instituida para tutelar los intereses de los ciudadanos frente a los actos ilegales de la administración pública, bajo el supuesto de que tales actos dañen en mayor o menor medida al ciudadano; pero cuando un acto ilegal de una oficina pública no afecte los intereses de un ciudadano, sino por el contrario los favorezca, en otras palabras, cuando el ciudadano se beneficie de la ilegalidad pública, el presupuesto en el que se basa el instituto de la justicia administrativa se desploma.

Llamo "criptogobierno" al conjunto de acciones realizadas por fuerzas políticas subversivas que actúan a la sombra en relación con los servicios secretos, o con una parte de ellos, o por lo menos no obstaculizados por éstos. El primer episodio de este tipo en la historia reciente de Italia indudablemente fue la masacre de la plaza Fontana. A pesar del largo procedimiento judicial en muchas fases y en muchas direcciones, el misterio no ha sido develado, la verdad no ha sido descubierta, las tinieblas no han sido disipadas; sin embargo no nos encontramos en la esfera de lo incognoscible: se trata de un hecho que en cuanto tal pertenece a la esfera de lo conocible, por lo que si bien no sabemos *quién* fue, sabemos con certeza que *alguien* fue. No hago conjeturas, no doy alguna hipótesis. Me limito a evocar de nuevo la sospecha que queda después de la conclusión del proceso de que el secreto de Estado sirvió para proteger el secreto del anti-Estado. Me refiero a la matanza de la plaza Fontana, a riesgo de que parezca que me he quedado en un episodio ya pasado (pero

más que pasado, olvidado), aunque retomado, porque la degeneración de nuestro sistema democrático comenzó allí, es decir, en el momento en el que un *arcanum*, en el sentido propio de la palabra, entró improvisa e imprevisiblemente en nuestra vida colectiva, la sacudió, y fue seguido por otros episodios igualmente graves que han quedado oscuros. La mayor parte de los hombres tienen la memoria débil, cuando no se trata de sus propias heridas. Debe existir alguien que asuma la tarea de representar la memoria colectiva y por tanto que nos ayude a entender sin olvidar. Nuestra historia reciente ha sido tocada por muchos objetos misteriosos, y no se debe dejar de reflexionar sobre la fragilidad y sobre la vulnerabilidad de nuestras instituciones democráticas, aun desde el punto de vista sobre el que he buscado reclamar la atención en estas páginas, de lo opaco del poder (opaco como no-transparente). Más aún si la existencia de un *arcanum imperii* o *dominationis* es una hipótesis, en cambio no es una hipótesis, sino una dramática realidad el regreso, inimaginable hasta hace pocos años, de los *arcana seditionis* bajo la forma de la acción terrorista. El terrorismo es un caso ejemplar de poder oculto que atraviesa toda la historia. Uno de los padres del terrorismo moderno, Bakunin, proclamaba la necesidad de una "dictadura invisible".[85] Quien decidió entrar a formar parte de un grupo terrorista está obligado a pasar a la clandestinidad, se pone la máscara, y ejerce el mismo arte de la falsedad, tantas veces descrito como una de las estratagemas del príncipe. También él respeta escrupulosamente la máxima de que el poder es más eficaz en cuanto más sabe, ve, conoce, sin dejarse ver.

Antes de terminar permítanme hacer una observación sobre el otro tema que corre paralelo al del poder invisible, el tema del poder omnividente. El mismo Bentham, como se ha visto, se había dado perfectamente cuenta de los límites de su construcción cuando había escrito que ella era, efectivamente, aplicable a otros organismos además de la prisión, pero bajo la condición de que "el espacio no sea demasiado grande". Curiosamente el límite del *Panopticón* era el mismo que Rousseau admitía para la democracia directa que únicamente se podía realizar en las pequeñas repúblicas; pero hoy la idea de que la democracia directa sea posible con la ayuda de las computadoras ya no es el fruto de una imaginación extravagante. ¿Por qué el mismo uso de las computadoras no podría hacer posible un profundo conocimiento de los ciudadanos de un gran Estado por parte de quien detenta el poder? En la actualidad es imposible comparar el conocimiento que tenía de los propios súbditos

[85] "Este programa puede ser enunciado claramente en pocas palabras: destrucción total del mundo jurídico-estatal y de toda la llamada civilización burguesa mediante una revolución popular espontánea, dirigida de manera invisible no por una dictadura oficial, sino por una dictadura anónima y colectiva de amigos de la liberación total del pueblo de todo yugo, férreamente unidos en una sociedad secreta y guiados siempre y en cualquier lugar por un único fin y de acuerdo con un solo programa" (M. A. Bakunin a S. G. Nesaev, en A. I. Herzen, *A un vecchio compagno*, a cargo de V. Strada, Einaudi, Turín, 1977, p. 80).

un monarca absoluto como Luis XIII o Luis XIV con el que puede tener el gobierno de un Estado bien organizado de sus ciudadanos. Cuando leemos las historias de las *jacqueries* nos damos cuenta de cuán poco logra "ver" el monarca con su aparato de funcionarios, y cómo las revueltas estallan sin que el poder, aunque absoluto, fuese capaz de prevenirlas, si bien cuando tal cosa sucedía no vacilaba en reprimirlas. Todo esto es poco en comparación con las enormes posibilidades que se abren para un Estado que es dueño de los grandes memorizadores artificiales. Ninguno es capaz de prever si esta perspectiva solamente es una pesadilla o un destino. De cualquier manera, sería una tendencia contraria a la que dio vida al ideal de la democracia como ideal del poder visible: no la tendencia hacia el máximo control del poder por parte de los ciudadanos, sino al contrario, hacia el máximo control de los súbditos por parte de quien detenta el poder.

V. LIBERALISMO VIEJO Y NUEVO

SE HA reencendido en estos últimos años en Italia, y no solamente en Italia, el interés por el pensamiento liberal y por su historia. Esto lo ha alimentado, sobre todo con diversas iniciativas culturalmente serias, el Centro Einaudi de Turín con la revista periódica "Biblioteca della libertà", cuyo número 76 (enero-marzo de 1980), dedicado a la memoria de su fundador, Fulvio Guerrini, y titulado *La libertà dei contemporanei* (que no debería ser ni la de los antiguos, ni la de los modernos, ni la de los... postreros), con artículos de Dahrendorf, Sartori, Matteucci, Pasquino, Giorgio Galli, Urbani, Ricossa y Giovanna Zincone, puede ser tomado como una visión de conjunto de las tendencias y perspectivas del neo-liberalismo; y con la serie "Quaderni" que han dado a conocer autores como Milton Friedman, Samuel Brittan, James Buchanan, William Niskanen, que desde hace tiempo, especialmente en Estados Unidos, son el centro de un acalorado debate. Desde hace más de un año sale la revista bimestral *Libro aperto,* que presenta noticias de los diversos movimientos liberales y neo-liberales en el mundo. Solamente en este último año (1981) se publicaron, con intervalos de tiempo muy cortos, el *Profilo del liberalismo europeo,* de Ettore Cuomo (Esi, Roma), *Etica e politica nella crisi liberale,* de Giuseppe Pezzino (Rts. Pisa), *Vittoriani e radicali. Da Mill a Rusell,* de Nadia Boccara (Ateneo, Roma), *Il liberalismo in una democrazia minacciata,* de Nicola Matteucci (Il Mulino, Bologna), un estudioso que en todos estos últimos años, en defensa de la tradición liberal, exaltada principalmente por medio de su autor predilecto, Tocqueville, ha estado siempre en la línea de fuego contra "los tres males extremos": comunismo, socialismo y democracia populista. Mientras estaba escribiendo estas páginas apareció en Laterza un nuevo libro de Dahrendorf, bajo el cautivante título *La libertà che cambia* (con introducción de Lucio Colletti), y en Armando Armando un libro con diversas contribuciones, con un título atrayente *Liberare la libertà,* que se abre con el *Manifesto per la libertà,* de Jean-Claude Colli.

STUART MILL VISTO DESDE LA IZQUIERDA

Sin embargo, la verdadera sorpresa ha sido la reedición de un clásico del liberalismo como *On Liberty,* de John Stuart Mill (Il Saggiatore, Milán, en una nueva colección "Lo spazio politico", orientada hacia la izquierda, aunque se trate de una izquierda no dogmática que no renuncia a medirse con la derecha ilustrada (Luhmann) y a frecuentar autores que en algún tiempo fueron satanizados (Carl Schmitt), a cargo de Giulio Giorello y Marco Mondadori, quienes son conocidos estudiosos de la filosofía de la ciencia, alumnos

del padre de la moderna metodología científica, Ludovico Geymonat (que probablemente los habría excomulgado políticamente), y que descubren el liberalismo político de Mill mediante el liberalismo metodológico de Feyerabend (poniendo con ello en discusión un problema como el de la relación entre la filosofía de la ciencia y filosofía política, que debería ser profundizado). Una vez reconocida mediante Mill y Feyerabend la fecundidad del conflicto y del disenso, de la pluralidad de los puntos de vista, llegan a la conclusión de que es necesaria para la izquierda una verdadera y propia "revolución copernicana", que consistiría en superar el dogma de los sistemas centrados y reconocer el sistema social como un conjunto de interacciones entre grupos con funciones de utilidad (la cita es tomada de J. C. Harsanyi) que, en cuanto tal, excluye toda concentración del poder que pretenda organizar la vida social de acuerdo con un plan unitario (y aquí nada menos la cita es tomada del príncipe de los economistas librecambistas, Friedrich von Hayek).

Una sorpresa de este tipo no podía dejar de suscitar un amplio eco de comentarios, algunos a favor y otros en contra, y algunos otros perplejos o incluso fuertemente polémicos.[86] Esta inopinada e imprevista recuperación de Mill por parte de autores que no han renunciado a considerarse de izquierda, me ha hecho pensar en un curioso intercambio de las partes entre dos generaciones que vivieron en situaciones históricas diferentes. Recuerdo que durante los años del fascismo, nosotros que jamás rompimos relaciones con la tradición liberal mantenida, digna y eficazmente por Croce, Einaudi, Salvatorelli, Omodeo, redescubrimos a Marx con deseo y ansia de conocimiento, su extraordinaria fuerza de ruptura de las ideas heredadas, su capacidad de hacernos ver la historia de la parte de aquellos que jamás habían tenido "su" historia, su crítica feroz contra las ideologías, máscaras tras las cuales se esconde la avidez de poder y de riqueza. ¿Debe uno sorprenderse si hoy, después de tanto marxismo de escuela, esquemático, tediosamente repetitivo, y después de que las revoluciones hechas en nombre de Marx dieron origen a regímenes despóticos, una nueva generación animada por el espíritu crítico y con una mentalidad iconoclasta (el 68 no pasó en vano) descubra a los escritores liberales? Como se sabe, la más famosa edición italiana del ensayo de Mill sobre la libertad fue la que estuvo a cargo de Piero Gobetti, en el momento en el que el fascismo estaba imponiendo al país un Estado iliberal (1924). Gobetti hizo escribir la introducción a uno de sus maestros, Luigi Einaudi, la más docta y firme voz del liberalismo-liberalismo italiano. Sin embargo era el propio Gobetti quien en el mismo año escribió un breve e intenso artículo titulado *L'ora di Marx,* que terminaba con estas palabras proféticas: "Es probable que el paréntesis fascista no sea breve; a pesar de todo, ciertamente en nombre de Marx las vanguardias obreras y las *élites* intransigentes lo sepultarán junto con sus

[86] Véase por ejemplo el comentario con diversas contribuciones de esta edición de *On liberty* en la revista "Pagina", II, mayo-junio 1981, núms. 8-9, pp. 30-33.

falsedades."[87] Como se observa, las vías de la política son, como las del Señor, infinitas. La historia de las ideas procede mediante una continua mezcolanza de cartas que permite divertirnos en cada juego y no consiente prever alguno.

Me alegra que dos intelectuales de izquierda hayan releído positivamente uno de los clásicos del liberalismo y aconsejen esto mismo a sus correligionarios. Tal cosa es señal de que la desconfianza (y la ignorancia) recíproca de las dos culturas (aquí entiendo la cultura liberal y la socialista) está por terminar. Los marxistas justamente han condenado reiteradamente la superficialidad y la posición que han tomado los críticos de Marx; pero con igual razón los liberales han protestado contra la liquidación sumaria de las grandes conquistas del pensamiento liberal, calificadas con frecuencia en términos despreciativos como un subproducto de los intereses de la burguesía (naturalmente "sórdidos"). Para quien, aun en tiempos no propicios, continuó leyendo los clásicos del liberalismo y no los haya considerado como perros muertos (y perros muertos han sido para toda la cultura marxista-leninista italiana, que aceptó a Rousseau, pero no a Locke, a Hegel, pero no a Kant), la repropuesta de Mill desde la izquierda es un hecho que debe celebrarse. Las ideas tan felizmente expresadas por Mill sobre la necesidad de los límites del poder, aun cuando este poder es el de la mayoría, sobre la fecundidad del conflicto, el elogio de la diversidad, la condena del conformismo, la absoluta prioridad que en una sociedad bien gobernada se da a la libertad de opinión, en el siglo XIX se volvieron lugares comunes de la literatura de los países civiles. Releyendo la introducción de Giorello y Mondadori reflexionaba sobre la densidad de las tinieblas que debieron concentrarse alrededor de estas ideas en la tradición del pensamiento de la izquierda europea, si hoy reabriendo a la luz del sol pueden ser presentadas como una revelación; pensaba en Carlo Cattaneo que dedicó toda su vida e ingenio multiforme a profundizar y a divulgar la doctrina de la antítesis como resorte del progreso y del Estado como "inmensa transacción". De la teoría popperiana de la sociedad abierta en adelante, la oposición cerrado/abierto ha tomado el lugar de la oposición iluminista luz/tinieblas. Ya Cattaneo había afirmado que allí donde el principio de una sociedad es único y exclusivo el sistema es cerrado y por tanto estático, allí donde los principios son muchos y en continua y fecunda rivalidad entre ellos, el sistema es abierto y progresivo. Escribía que las civilizaciones estáticas, como la "china", son sistemas cerrados; la civilización en movimiento como la romana antigua y la inglesa moderna, son sistemas abiertos. Y preguntándose cómo se abren los sistemas cerrados, respondía que ello ocurría con la "inserción" de principios extraños que modificarían el antiguo equilibrio. De acuerdo con una antigua idea, también para Mill China era una sociedad "estática" y consideraba que si mejorara "sería gracias a los extranjeros".[88] ¿Y el conflicto?

[87] P. Gobetti, *Scritti politici*, Einaudi, Turín, 1960, p. 641.

Cattaneo escribía: "La llama del genio europeo se alimenta todavía hoy de la confrontación permanente de las ideas."[89]

ESTADO LIBERAL Y ESTADO SOCIAL

Ciertamente el ensayo de Mill es el *abc* del liberalismo, pero después vinieron y vienen, en el lapso de ciento cincuenta años, todas las demás letras del alfabeto, y todavía no hemos llegado a la z. No discrepo de Federico Stame quien escribió que las vías de la reconstrucción de una nueva doctrina de la libertad son más difíciles de lo que pudiese imaginar un pensador utilitarista (y prejuiciosamente eurocentrista) del siglo XIX,[90] y, agrego yo, de lo que piensen los partidos a ultranza del neoliberalismo que decretaron la muerte del *Welfare State*.

El principio de justicia al que se apega Mill es al de *neminem laedere:* "El único objetivo por el que se puede legítimamente ejercer un poder sobre algún miembro de la comunidad civilizada, contra su voluntad, es para evitar daño a los demás."[91] Pero después del *neminem laedere* viene, como todos saben, el *suum cuique tribuere*. Ya Leibniz (¡qué cosa tan vieja!), comentando los *praecepta iuris* de los juristas romanos, observaba que el primero era suficiente para regular el *ius proprietatis,* pero para regular el *ius societatis,* era necesario también el segundo. En efecto ¿cómo puede estar unida una sociedad sin algún principio de justicia distributiva? Por lo demás el mismo Mill se dio cuenta de esto allí donde, retomando el tema al final del ensayo, sostuvo que la conducta que el gobierno puede imponer en primer lugar es (obsérvese en "primer lugar") la que consiste en "no dañar a los demás", pero agrega que en segundo lugar el gobierno debe obligar a cada uno a "sostener la propia parte (para determinarse *con base en principios equitativos*) de fatigas y sacrificios necesarios para defender la sociedad y sus miembros de daños y molestias".[92] Subrayé la frase "con base en principios equitativos"; pero ¿qué cosa son estos principios equitativos si no principios de justicia distributiva?

A pesar de la idea recurrente en la filosofía del Derecho moderno (Hegel incluido) de que el Derecho, a diferencia de la moral, consiste en preceptos negativos, cuyo primer principio es el *neminem laedere,* todo ordenamiento jurídico, incluso el del Estado liberal ideal (que en realidad jamás existió), consiste en preceptos negativos y positivos. La idea de que la única tarea del

[88] J. S. Mill, *Saggio sulla libertà,* Il Saggiatore, Milán, 1981, p. 103.

[89] C. Cattaneo, *Scritti letterari,* Le Monnier, Florencia, 1925, p. 292. He abordado estas ideas de Cattaneo con más detenimiento en el libro *Una filosofía militante. Studi su Carlo Cattaneo,* Einaudi, Turín, 1971, especialmente en las páginas 112 *ss.*

[90] F. Stame, "Oltre Mill", en *Pagina,* II, mayo-junio de 1981, núm. 8-9, p. 30.

[91] Mill, *Saggio sulla libertà, cit.,* p. 32.

[92] *Ibidem,* p. 106.

Estado sea la de impedír que los individuos se hagan daño mutuamente, idea que será llevada a sus consecuencias extremas y rigidez por el liberalismo exacerbado de Herbert Spencer, deriva de una reducción arbitraria de todo el Derecho público a Derecho penal (de donde viene la imagen del Estado guardián nocturno o gendarme). Como he dicho frecuentemente, el paso del Estado liberal al Estado social está marcado por el paso de un Derecho con funciones principalmente protectivo-represivas a un Derecho cada vez más promocional.[93] Esto no quiere decir que en algún lugar haya existido un Estado que se hubiese limitado a impedir y no haya ampliado su acción a la promoción de comportamientos útiles para la convivencia o solamente para la sobrevivencia, como el de la defensa común asumido por Mill, por lo menos hasta que dicho Estado deba proteger no solamente a un individuo de otro, sino también a todos los individuos en su conjunto en cuanto grupo de otro Estado. De cualquier manera, por grande o pequeña que sea, la función positiva del Estado (no solamente impedir sino también promover, no solamente proteger sino también impulsar), ya no basta la justicia conmutativa (para retomar la distinción tradicional, siempre válida) que consiste en hacer corresponder al bien (o al mal) cumpliendo un bien (o un mal) igual o contrario con base en el criterio de igualdad aritmética. Para que cualquier sociedad esté unida, es necesario introducir algún criterio de justicia distributiva; y aquí, como todos saben, comienzan los problemas. Distribuir, pero ¿con qué criterio? El debate actual sobre el Estado social nace de la diferencia entre las respuestas dadas a esta pregunta tan simple.

Aunque en verdad no es tan simple la determinación de la correspondencia entre daño y reparación, entre delito y castigo, baste pensar en los cambios que se han dado en la historia del concepto de pena, y de su medida; y de la misma manera no es tan obvio qué cosa se deba entender por daño (piénsese en el problema provocado por la contaminación industrial) o por delito (piénsese en el problema de los llamados delitos de opinión, en los que es muy difícil establecer dónde termina el comportamiento lícito y dónde comienza el comportamiento ilícito). No tengo necesidad de subrayar que cuando se trata de distribuir honores y ventajas, las cosas se complican terriblemente. También aquí, como en el caso de la justicia conmutativa, los problemas son dos: qué cosa distribuir y con qué criterio. Pero, en el caso de la justicia conmutativa que es anterior a los intercambios, a la primera pregunta de qué cosa debe hacer el Estado, la respuesta tradicional aceptada por Mill de que "Se debe reprimir la conducta dañina", es, a pesar de su generalidad, clara y condividida universalmente, salvo por aquellos que consideran que el Estado debe reprimir la conducta inmoral, independientemente del daño que cause a terceros. (Recuerdo que el ensayo de Mill fue oportunamente adoptado, en una conocida

[93] En particular me refiero a los ensayos incluidos en el volumen *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di comunita, Milán, 1977.

discusión, que se dio entre juristas y filósofos ingleses hace algunos años, para rechazar la tesis de la función moralizante del derecho penal.)[94] Por el contrario, en el caso en el que deba intervenir la justicia distributiva, no es claro ni condividido universalmente qué cosa se deba distribuir y con qué criterio. Simplificando, aunque no demasiado, se puede decir que aquí pasa la línea divisoria entre partidarios del Estado liberal y simpatizantes del Estado social. En el Derecho civil y en el Derecho penal de los países más avanzados, en las partes del sistema jurídico donde se aplica la justicia conmutativa (o correctiva), existen tendencias comunes que pueden ser provechosamente comparadas entre sí. Pero, en los mismos países con respecto a los criterios de distribución de los honores y de las ventajas se entrecruzan y se contraponen, en un conflicto aparentemente sin salida, las ideas más disparatadas.

¿CUÁL LIBERALISMO?

Cuando se habla del aumento del interés por el pensamiento liberal, es necesario aclarar las cosas, de manera que también se pueda plantear para el liberalismo la pregunta que expuse hace algunos años para el socialismo: ¿cuál liberalismo? Así pues, se pueden presentar los mismos interrogantes que se sugieren normalmente para toda ideología: cuándo nació, cuáles han sido sus diversas encarnaciones, qué autores comprende la historia del liberalismo, etc. Sin embargo, a diferencia del socialismo, que desde hace más de un siglo se identifica en gran parte de su historia con la obra de un pensador, de suerte que la contraposición no es tanto entre liberalismo y socialismo como entre liberalismo y marxismo, el liberalismo es un movimiento de ideas que pasa a través de diversos autores como Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Humboldt, Constant, John Stuart Mill, Tocqueville, por dar sólo los nombres de los autores que subieron al cielo de los clásicos. A pesar de ello, por numerosos que sean los aspectos bajo los cuales se presenta la doctrina liberal pasando de autor a autor, ya que es una buena regla no multiplicar los entes, considero que, para los fines del discurso que estoy haciendo, los aspectos fundamentales y que siempre merecen estar presentes son el económico y el político. Como teoría económica, el liberalismo es partidario de la economía de mercado; como teoría política es simpatizante del Estado que gobierne lo menos posible o, como se dice hoy, del Estado mínimo (es decir, reducido al mínimo indispensable).

La relación entre las dos teorías es evidente: cierto que una de las maneras de reducir el Estado al mínimo es el de retirarlo del dominio de la esfera en

[94] Se trata del debate provocado por H. A. L. Hart, para combatir las ideas tradicionalistas de algunos juristas ingleses. Para tal efecto Hart se apegó a las tesis sostenidas por Mill en el *Ensayo sobre la libertad* del que estamos hablando (el ensayo de Hart fue traducido al italiano como *Diritto morale e libertà*, con una introducción de G. Gavazzi, Bonanno, Catania, 1968).

la que se desarrollan las relaciones económicas, lo que quiere decir que la intervención del poder político en los asuntos económicos no debe ser la regla sino la excepción. Sin embargo, las dos teorías son independientes y es conveniente considerarlas por separado. Son independientes, porque la teoría de los límites del poder del Estado no se refiere únicamente a la intervención en la esfera económica, sino que se extiende a la esfera espiritual o ético-religiosa. Desde este punto de vista el Estado liberal también es un Estado laico, es decir, un Estado que no se identifica con una determinada confesión religiosa (ni con una determinada concepción filosófico-política, como por ejemplo el marxismo-leninismo), aunque un Estado puede ser laico, es decir, agnóstico en materia religiosa y filosófica, a pesar de ser intervencionista en materia económica. Mientras es difícil imaginar un Estado liberal que no sea al mismo tiempo partidario de la libre iniciativa económica, y es inconcebible un Estado que sea liberal sin ser laico, es perfectamente concebible un Estado laico no liberal o no librecambista, como sin lugar a dudas lo es un Estado con gobierno socialdemócrata.

Por medio de la concepción liberal del Estado finalmente se hacen conscientes y constitucionalizadas, es decir, fijadas en reglas fundamentales, la contraposición y la línea de demarcación entre el Estado y el no-Estado; por no-Estado entiendo la sociedad religiosa y en general la vida intelectual y moral de los individuos y grupos, y la sociedad civil (o de las relaciones económicas en el sentido marxiano de la palabra). El doble proceso de formación del Estado liberal puede ser descrito, por una parte, como emancipación del poder político del poder religioso (Estado laico) y, por otro, como emancipación del poder económico del poder político (Estado de libre mercado). Mediante el primer proceso de emancipación, el Estado deja de ser el brazo secular de la Iglesia, por medio del segundo, se vuelve el brazo secular de la burguesía mercantil y empresarial. El Estado liberal es el Estado que permitió la pérdida del monopolio del poder ideológico, mediante la concesión de los derechos civiles, entre los cuales destacan el Derecho de libertad religiosa y de opinión política, y la pérdida del monopolio del poder económico, por medio de la concesión de la libertad económica, y terminó por conservar únicamente el monopolio de la fuerza legítima, cuyo ejercicio está limitado por el reconocimiento de los derechos del hombre, y de las diversas obligaciones jurídicas que dieron origen a la figura histórica del Estado de Derecho. Mediante el monopolio de la fuerza legítima —legítima porque está regulada por leyes (se trata del Estado legal-racional descrito por Max Weber)—, el Estado debe asegurar la libre circulación de las ideas y, por tanto, el fin del Estado confesional, y de toda forma ortodoxa, la libre circulación de los bienes y, por tanto, el fin de la injerencia del Estado en la economía. La característica de la doctrina liberal económico-política es una concepción negativa del Estado, reducido a simple instrumento de realización de los fines individuales,

y en contraste una concepción positiva del no-Estado, entendido como la esfera de las relaciones en la que el individuo en relación con los otros individuos forma, desarrolla y perfecciona su propia personalidad.

No ignoro que al lado del liberalismo económico y del liberalismo político se suele hablar del liberalismo ético, pero éste es solamente una condición de los otros dos, que perfectamente puede tomarse como un supuesto en este contexto. Por liberalismo ético se entiende la doctrina que pone en primer lugar al individuo en la escala de los valores y, consecuentemente, la libertad individual en su doble significado de libertad negativa y de libertad positiva. Tanto la petición de libertad económica como la exigencia de libertad política son consecuencias prácticas, traducibles a reglas e instituciones, de la primacía axiológica del individuo. Cuando se discurre sobre el liberalismo, al igual que sobre el socialismo, se hace referencia a un conjunto de ideas que se relacionan con la conducción y reglamentación de la vida práctica, en particular con la vida asociada. Como la afirmación de la libertad de uno siempre se resuelve en la limitación de la libertad de otro, en un universo de bienes consumibles y de recursos limitados como es en el que viven los hombres, el postulado ético de la libertad individual vale como principio inspirador, pero debe ser aplicado concretamente. De aquí surge el problema que la doctrina liberal debe resolver, en cuanto doctrina económica y política; se trata del problema de hacer posible la coexistencia de las libertades, lo que se traduce en la formulación y aplicación de reglas prácticas de conducta, en definitiva, en la propuesta de un cierto sistema económico y de un cierto sistema político.

LA CRÍTICA A LOS SOCIALISMOS REALES

Esta insistencia sobre el doble carácter del liberalismo, está justificada por la naturaleza del tema que me propongo tratar. En efecto, el creciente interés por el pensamiento liberal tiene dos caras: una es la reivindicación de las ventajas de la economía de mercado contra el Estado intervencionista, por otra es la reivindicación de los derechos humanos contra toda forma nueva de despotismo.

Son dos caras que se miran, pero que bien podrían no mirarse en cuanto tienen dos campos de observación diferentes. Pero aquí me interesa destacar que ambos grupos de reivindicaciones están dirigidos polémicamente contra las únicas dos formas de socialismo hasta ahora realizadas: el primer grupo, contra el socialismo democrático, el segundo, contra el socialismo de los países dominados por la Unión Soviética. Por tanto, desde el punto de vista histórico, el redescubrimiento del liberalismo se podría interpretar como un intento de reivindicación del liberalismo *real*, que se había dado por muerto, contra el socialismo *real*, en sus dos únicas versiones históricas de la socialdemocracia que produjo el Estado benefactor y del comunismo que dio lugar a una nueva

forma de Estado iliberal en la Unión Soviética y en sus más o menos forzadas imitaciones. En el siglo pasado, la polémica de los socialistas contra los liberales se apoyaba en la contraposición de un proyecto ideal de sociedad contra un Estado existente, y era una contraposición en la que podía tener un buen juego quien contraponía a los maleficios presentes los presuntos beneficios de una sociedad futura, hasta entonces sólo imaginaria. Pero después de la primera, y sobre todo, después de la segunda Guerra Mundial, el socialismo se volvió una realidad o una media realidad, y puede ser criticado en el mismo terreno en el que criticaba en el siglo pasado al Estado liberal, es decir, aduciendo hechos (y fracasos).

Hasta hace pocos años, fue sobre todo el liberalismo político quien conservó la carga polémica contra la destrucción de los derechos del hombre hecha por el estalinismo, y luchó por rechazar la tesis de que los derechos del hombre, nacidos como consecuencia de los combates del Tercer Estado contra las monarquías absolutas, son derechos abocados a la defensa de los intereses de la burguesía y por tanto son derechos que carecen de una validez universal (pero ya la tesis del nacimiento exclusivamente burgués de estos derechos ha sido históricamente rechazada). No se puede negar que una batalla de este tipo haya obtenido algún resultado, como por ejemplo en la formación del comunismo "revisado" (*¡absit iniuria verbo!*) que es el eurocomunismo. Sin embargo, desde hace algunos años es el liberalismo económico, o librecambismo, el que ha levantado de nuevo la cabeza. Su contrincante no es tanto el colectivismo de los países en los que los partidos comunistas tomaron el poder, como el Estado benefactor, es decir, el experimento socialdemócrata. En cierto sentido, el ataque contra el sistema soviético se da por descontado. Ahora bien, que ahora exista el espíritu agresivo de los nuevos liberales es el efecto, considerado desastroso, de las políticas keynesianas, adoptadas por los Estados económica y políticamente más avanzados, especialmente bajo el empuje de los partidos socialdemócratas o laboristas. Los vicios que normalmente eran atribuidos a los Estados absolutistas —burocratización, pérdida de las libertades personales, desperdicio de recursos, mala conducción económica— son ahora atribuidos puntualmente a los gobiernos que adoptaron políticas de tipo socialdemócrata o laborista. Quien todavía cree poder contraponer un socialismo bueno a uno malo debería, de acuerdo con los neo-liberales, retractarse. Todo lo que huela, incluso lejanamente, a socialismo, aun en su forma más atenuada (y que los socialistas consideran no-socialista) apesta y debe tirarse a la basura. Si alguno había pensado que entre los derechos de libertad debiesen ser excluidos los derechos a la libertad económica (como de hecho fueron excluidos de la *Declaración universal de los derechos del hombre*, que debió atender exigencias diferentes), deberían convencerse de acuerdo siempre con los neo-liberales, frente a la rendición de cuentas de los gobiernos que practicaron confiadamente políticas de asistencia y de inter-

vención pública que sin libertad económica no existe ninguna libertad, y se abre la vía, para retomar el famoso título de un libro de Von Hayek, "hacia la servidumbre" (por lo demás, la indisolubilidad del liberalismo político y del liberalismo económico fue la tesis sostenida en los años cuarenta por Einaudi en su conocida polémica con Croce).

Frente a una ofensiva como ésta, el mayor ataque lo sufre el socialdemócrata, quien, luego del fracaso que sufrió el colectivismo integral, creía que podía defenderse con buenos argumentos de las embestidas de la izquierda, rechazando la acusación de haber renunciado a perseguir el objetivo fundamental de una sociedad socialista y de haber aceptado un *modus vivendi* con el capitalismo. Hoy, el ataque más insidioso proviene de la derecha, para la que también el Estado benefactor estaría al borde del fracaso, si es que no ha fracasado ya, y caminando por la vía que conduce al totalitarismo, a pesar de sus pretensiones de no haber cedido a los coqueteos de la solución rápida de las dictaduras, como hizo el comunismo, hermano enemigo. De esta manera, el socialdemócrata está entre dos fuegos. Frecuentemente le sucede lo mismo que a quien quiere poner de acuerdo a dos contendientes y los hace enojar. En estos años hemos leído no sé cuántas páginas, cada vez más polémicas y cada vez más documentadas, sobre la crisis de este Estado capitalista enmascarado, como es el Estado benefactor, y sobre la hipócrita integración que ha llevado al movimiento obrero a la gran máquina del Estado de las multinacionales. Ahora estamos leyendo otras páginas no menos doctas y documentadas sobre la crisis de este Estado socialista que, si bien enmascarado, con el pretexto de realizar la justicia social (que Hayek declaró no saber exactamente de qué cosa se trataba) está destruyendo la libertad individual y reduciendo al individuo a un infante guiado desde la cuna hasta la tumba por la mano de un tutor tan atento como sofocante. Una situación paradójica, casi grotesca. ¿De qué otra manera se puede definir una situación en la cual la misma forma de Estado, y obsérvese que se trata de la forma de Estado que se ha venido aplicando en la mayoría de los países democráticos, es condenada como capitalista por los marxistas viejos y nuevos, y como socialista por los viejos y nuevos liberales? Los casos son dos: o estas categorías —capitalismo, socialismo, etc.— se han desgastado tanto que no pueden ser usadas sin crear confusión, o bien la doble crítica sólo aparentemente es contradictoria, porque de hecho el Estado benefactor fue (y supongo que será quizás durante mucho tiempo) una solución concertada que como todas las soluciones acordadas se presta a ser refutada por las partes.

Si de dos personas que observan desde lejos una figura, una dice que es un hombre y la otra dice que es un caballo, antes de conjeturar que ninguna sabe distinguir un hombre de un caballo, es válido pensar que vieron un centauro (a lo más, se podría sostener que como el centauro no existe, se equivocaron las dos).

Cursos y recursos

La ofensiva que ya en parte lograron los liberales librecambistas contra el Estado benefactor plantea un curioso problema de filosofía de la historia, especialmente para la izquierda. El movimiento obrero nació en el siglo pasado bajo el signo de una concepción progresiva y determinista de la historia. Progresiva en el sentido de que el curso histórico se desarrollaría en una dirección en la que cada fase representa un paso adelante con respecto a la etapa anterior en la vía que va de la barbarie a la civilización; determinista, en cuanto que cada fase está dentro de un diseño racional (o providencial) y necesariamente debe tener lugar. En esta concepción de la historia, el socialismo siempre representó una nueva fase de desarrollo histórico, de cuyo éxito y bondad los partidos del movimiento obrero jamás dudaron.

Y en cambio ¿qué cosa sucedió? Allí donde el socialismo se realizó, es muy difícil interpretarlo como una fase progresiva de la historia: en todo caso puede ser considerado como tal en los países atrasados en los cuales se logró imponer. Allí donde no se ha realizado o se ha realizado a medias, como en el Estado benefactor, no sólo no se ve bien cómo puede realizarse en un plazo perentorio la otra mitad, sino que se constata que se está desarrollando una fuerte tendencia al retroceso respecto a la otra mitad ya recorrida. Si es verdad que las falsas expectativas de la revolución burguesa que pretendía ser universal (la liberación del hombre y no de una clase) y no lo fue, pueden haber provocado la crítica de las diversas corrientes socialistas y en primer lugar del marxismo, igualmente es verdad que las falsas expectativas del socialismo, tanto total como parcialmente, no provocaron una fase siguiente del progreso histórico, que hasta ahora nadie ha podido prever y mucho menos delinear, sino la tentación de volver atrás. Cuando en un laberinto (la imagen del laberinto se está poniendo de moda) se da uno cuenta de que se terminó en un callejón sin salida, se regresa sobre los propios pasos. Regresando sobre los propios pasos puede suceder que nos demos cuenta de que antes se estaba en el camino correcto y que fue un error abandonarlo. Es así como se deben entender las palabras de los nuevos economistas para los cuales, sea como sea, el capitalismo es el menor de los males, porque es el sistema en el que el poder es más difuso y cada uno tiene el mayor número de alternativas.

De esta manera, la concepción progresiva y determinista de la historia es sustituida por una concepción cíclica e indeterminista (por prueba y error), para la cual, ante ciclos concluidos, se parte del principio. Se puede aplicar la categoría historiográfica de la "restauración" a esta idea del regreso. Por lo demás, fue precisamente en la época de la Restauración cuando el liberalismo conoció el mayor periodo de florecimiento intelectual (el periodo que Croce llamó de la "religión de la libertad"). Hablar hoy de restauración es naturalmente prematuro. Frente a gobiernos restauradores como el de la señora

Thatcher o de Reagan, debe decirse "respice finem". Sobre todo el concepto de restauración presupone una teoría de la historia extremadamente simplificada, dualista, como una monótona alternación de momentos positivos y de momentos negativos. En una concepción de la historia, más compleja y más apegada a la realidad de su desarrollo, se tiende a interpretar al neo-liberalismo como una tercera fase, una suerte de negación de la negación, en sentido dialéctico, en la que nada se pierde de lo que fue lo positivo del segundo momento. En este sentido deben ser entendidas las afirmaciones de los nuevos economistas que no rechazan la exigencia de una mayor igualdad, la lucha contra la pobreza, etc., de la que brotó el Estado social, pero sí critican los medios, proponiendo otras alternativas, tales como la imposición negativa o la distribución de buenos servicios.

Respice finem. Bajo ambas perspectivas, económica y política, el liberalismo es la doctrina del Estado mínimo: el Estado es un mal necesario, pero es un mal. No se puede prescindir del Estado y, por tanto, se rechaza la anarquía, pero la esfera en la que se extiende el poder político (que es el poder de mantener en la cárcel a las personas) debe ser reducido al mínimo. En contraste con lo que se dice habitualmente, la antítesis del Estado liberal no es el Estado absoluto, si por Estado absoluto se entiende el Estado en el que el poder del soberano no es controlado por asambleas representativas; el poder absoluto es un poder que fluye de arriba hacia abajo. La antítesis del Estado absoluto es el Estado democrático, o más bien el Estado representativo que, mediante la progresiva ampliación de los derechos políticos hasta el sufragio universal, se transforma paulatinamente en Estado democrático. La antítesis del Estado liberal es el Estado paternalista que cuida a los súbditos como si fueran eternos menores de edad, y prevé su felicidad. Esta antítesis es muy clara en los primeros clásicos del liberalismo, Locke, Kant, Humboldt y, naturalmente, Adam Smith. Tan es así que ninguno de los primeros partidarios del liberalismo puede ser enlistado entre los escritores democráticos y, viceversa, el primer gran escritor democrático, Rousseau, no puede ser enumerado entre los escritores liberales. El Estado que combaten los primeros liberales era el llamado *Wohlfartsstaat,* es decir, el Estado benefactor, dicho en el alemán de aquel tiempo.

Ciertamente el "bienestar" del que se ocuparon los príncipes reformadores era muy poca cosa frente al que aplican los Estados democráticos de hoy. Sin embargo, para los primeros escritores liberales, los términos de la polémica no fueron muy diferentes de los que presentan los escritores liberales de hoy, de acuerdo con los cuales el mejor bienestar es el que los individuos logran procurarse por sí mismos, cuando son libres de perseguir el interés propio. Ya que recurrí a la filosofía de la historia, es conveniente pensar en los cursos y recursos. El Estado mínimo surgió contra el Estado paternalista de los príncipes reformadores; el Estado mínimo hoy es propuesto de nueva cuenta

contra el Estado benefactor, que es criticado porque reduce al ciudadano libre a súbdito protegido, en una palabra contra las nuevas formas de paternalismo.

EL MERCADO POLÍTICO

El Estado paternalista de hoy no es la creación del príncipe iluminado, sino de los gobiernos democráticos. Aquí está toda la diferencia y es una diferencia que cuenta. Una diferencia que cuenta, porque la doctrina liberal en aquel entonces podía tener un buen éxito al combatir junto con el paternalismo al absolutismo y, por tanto, al impulsar al mismo tiempo la emancipación de la sociedad civil del poder político (el mercado contra el Estado, como se diría hoy) y la institución del Estado representativo (el Parlamento contra el monarca). Sin embargo, esta lucha en dos frentes llevaría inevitablemente al fin de la democracia (y ya se están dando las primeras escaramuzas).

Está fuera de dudas que el desarrollo anormal, como se considera hoy desde diversos puntos de vista, del Estado benefactor esté estrechamente vinculado al desarrollo de la democracia. Tanto ha sido dicho y repetido que incluso es banal sostener que el lamentado "sobrecargo de las demandas", de lo que derivaría una de las razones de la "ingobernabilidad" de las sociedades más avanzadas, es una característica de los regímenes democráticos, donde la gente puede reunirse, asociarse, organizarse, para hacer oír su voz, y donde también tiene el Derecho, si no precisamente de tomar ella misma las decisiones que le atañen, sí de escoger a las personas que periódicamente considera más aptas para cuidar sus intereses. El Estado de servicios, en cuanto tal, siempre más amplio y burocratizado, fue una respuesta, que hoy se critica con agudeza, a las justas demandas que venían de abajo. Hoy se sostiene que el fruto era venenoso, pero es necesario reconocer que el árbol no podía dar más que esos frutos.

Personalmente no lo creo así (por tanto no estoy de acuerdo con aquellos que quisieran cortar el árbol desde sus raíces): puede ser que la presencia en determinados países de los partidos socialdemócratas haya acelerado el proceso de crecimiento del Estado, pero el fenómeno es general. Los Estados Unidos de América es el país donde actualmente es más duramente atacado el Estado benefactor, y en ese país jamás ha existido un partido socialdemócrata. En Italia el Estado benefactor creció a la sombra de los gobiernos democristianos, es decir, de gobiernos dirigidos por un partido de clases medias. Cuando los titulares de los derechos políticos eran solamente los propietarios era natural que la mayor exigencia hecha al poder político fuera la de proteger la libertad de la propiedad y de los contratos. Desde el momento en el que los derechos políticos fueron ampliados a los desposeídos y a los analfabetos, fue igualmente natural que a los gobernantes —que además de todo se proclamaban y en un cierto sentido eran los representantes del pueblo— se les pidiese trabajo, ayuda

para quienes no pueden trabajar, escuelas gratuitas, y así por el estilo, ¿por qué no?, casas baratas, atención médica, etc. Nuestra Constitución no es una Constitución socialista, pero todas estas exigencias son reconocidas como la cosa más obvia del mundo, e incluso transformadas en derechos.

La conclusión no cambia si se contempla este nexo entre proceso de democratización y crecimiento del Estado benefactor desde el punto de vista no solamente de los gobernados, es decir, de aquellos que presentan las demandas al Estado, sino también de parte de los gobernantes, es decir, de aquellos que deben dar las respuestas. Se debe sobre todo a los economistas el descubrimiento y desarrollo de la semejanza entre el mercado y la democracia. Se trata de una semejanza que debe ser tomada con la máxima cautela debido a que si bien muchas son las semejanzas aparentes también son muchas las diferencias sustanciales. Aun así, la idea de Max Weber, retomada, desarrollada y divulgada por Schumpeter de que el líder político es comparable con un empresario —cuya ganancia es el poder, cuyo poder se mide con votos, cuyos votos dependen de la capacidad de satisfacer los intereses de los electores y cuya capacidad de respuesta a las demandas de los electores depende de los recursos públicos de los que puede disponer— es ilustrativa. Al interés del ciudadano elector de obtener favores del Estado corresponde el interés del político electo de concederlos. Entre uno y otro se establece una perfecta relación de *do ut des*: uno mediante el consenso confiere poder, otro a través del poder recibido distribuye ventajas y elimina desventajas. Se comprende que no se puede tener contentos a todos, pero también en la arena política como en la económica, existen fuertes y débiles, y la habilidad del político consiste, al igual que en el mercado, en comprender los gustos del público y quizás de orientarlos. También en la arena política hay ganadores y perdedores, aquellos a los que les va bien en los negocios y aquellos que fracasan, pero mientras la arena política está más formada con base en las reglas del juego democrático, donde todos tienen voz y pueden organizarse para hacerla oír, más necesario es que los organizadores del espectáculo mejoren sus prestaciones para que les aplaudan.

Si el núcleo de la doctrina liberal es la teoría del Estado mínimo, la práctica de la democracia, que es una consecuencia histórica del liberalismo o por lo menos su prolongación histórica (si no todos los Estados originalmente liberales se volvieron democráticos, todos los Estados democráticos existentes fueron al inicio liberales), ha llevado a una forma de Estado que ya no es mínimo, aunque no es el Estado máximo de los regímenes totalitarios. El mercado político, si queremos continuar usando esta semejanza, se sobrepuso al mercado económico, y lo corrigió, o lo corrompió, según los puntos de vista. Se trata entonces de saber si es posible regresar al mercado económico, como piden los nuevos liberales, sin reformar o incluso abolir el mercado político. Si no abolir, limitar su esfera de acción. Todas las propuestas políticas de los nuevos liberales

van en esta dirección, que está en la lógica de la doctrina clásica de los límites del poder del Estado, no importa si el poder del Estado sea, como es en los regímenes democráticos, el poder del pueblo y no del príncipe.

¿SON COMPATIBLES EL LIBERALISMO Y LA DEMOCRACIA?

No discuto las propuestas políticas neo-liberales, porque el argumento fue ampliamente discutido en estos últimos tiempos.[95] Me interesa hacer resaltar que liberalismo y democracia, que desde hace un siglo hasta hoy fueron considerados siempre, la segunda, como la consecuencia natural del primero, muestran ya no ser del todo compatibles, toda vez que la democracia fue llevada a las extremas consecuencias de la democracia de masas, o mejor dicho, de los partidos de masas, cuyo producto es el Estado benefactor. Si los límites dentro de los cuales la doctrina liberal consideraba que se debería restringir el Estado fueron superados, es difícil negar que ello sucedió debido al impulso de la participación popular provocada por el sufragio universal. Se ha dicho muchas veces que la política keynesiana fue un intento de salvar al capitalismo sin salir de la democracia, en contra de las dos soluciones opuestas existentes: la de abatir al capitalismo sacrificando la democracia (práctica leninista) y la de abatir a la democracia para salvar al capitalismo (fascismo). Ahora se diría que para los liberales de nuevo cuño el problema es al contrario, es decir, el de salvar, si todavía es posible y por aquello que es todavía posible, a la democracia sin salir del capitalismo. En la crisis de los treintas pareció que fuese el capitalismo el que ponía en crisis a la democracia, hoy les parece a estos nuevos liberales que la democracia es la que pone en crisis al capitalismo.

Deseo exponer el problema en estos términos y no en aquellos de la relación entre Estado y mercado, según un dicho común que fue seleccionado como título de una revista. Prefiero no usar esta fórmula porque el término "Estado" es demasiado genérico. Existen diversas formas de Estado. En el lenguaje estereotipado de cierta izquierda se ha vuelto común hablar de "forma Estado" (como por lo demás de "forma partido"), como si todas las formas de Estado fuesen iguales (o fuesen iguales todos los partidos). Expresiones como "forma Estado" y "forma partido" solamente sirven para oscurecer (no me atrevo a decir intencionalmente) el hecho de que el poder político pueda ser ejercido en diversas formas, entre las cuales es necesario decidirse a considerar una mejor que otra si no se quiere caer en un genérico y veleidoso anarquismo (lo mismo vale para las acciones de los partidos). Dígase si se quiere que el Estado, como el mercado, es una forma de regulación social; pero la regulación

95 Me refiero particularmente al conjunto de artículos sobre la crisis del *welfare state*, publicados en *Mondoperaio*, núm. 4, 1981, concluidos por G. Ruffolo, "Neo-liberalismo e neo-socialismo", pp. 68-71.

social propia del Estado democrático no es la misma que la del Estado autocrático. Tan es verdad que hoy lo que se discute no es la relación genérica entre Estado y mercado, sino la relación específica entre mercado y Estado democrático, una vez más entre mercado económico y mercado político. La crisis del Estado benefactor también es el efecto del contraste, del que ni los liberales, ni los marxistas, ni los demócratas puros se habían percatado, entre el empresario económico que tiende a la maximización de las ganancias y el empresario político que tiende a la maximización del poder mediante la caza de votos. El posible inicio de un conflicto entre los intereses que persiguen los dos personajes, se muestra alrededor de la ingobernabilidad de las democracias, es decir, de los regímenes en los que el terreno en el cual tiene lugar la lucha política puede ser comparado con el mercado, y no hay ninguna mano invisible, por encima de los dos, que los ponga de acuerdo contra su voluntad. En el fondo, la petición concreta del neoliberalismo es la de reducir la tensión entre los dos cortando las uñas al segundo, y dejando al primero todas sus garras bien afiladas. En suma, para los neoliberales la democracia es ingobernable no sólo desde la parte de los gobernados por el sobrecargo de las demandas, sino también desde la parte de los gobernantes, porque éstos no pueden dejar de satisfacer al mayor número para mejorar su empresa (el partido).

Sintéticamente se puede describir este despertar del liberalismo mediante la siguiente progresión (o regresión) histórica: la ofensiva de los liberales históricamente ha sido dirigida contra el socialismo, su enemigo natural en la versión colectivista (que por lo demás es la más auténtica); en estos últimos años también ha sido orientada contra el Estado benefactor, es decir, contra la versión moderada (según un sector de la izquierda, falsificada) del socialismo. Ahora la democracia es pura y simplemente atacada; la insidia es grave. No solamente está en juego el Estado benefactor, o sea, el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, sino la misma democracia, es decir, el otro gran compromiso histórico anterior entre el tradicional privilegio de la propiedad y el mundo del trabajo organizado, del que directa o indirectamente nace la democracia moderna (mediante el sufragio universal, la formación de los partidos de masas, etc.).

Esta compleja problemática también puede ser presentada en los siguientes términos: no se puede confundir la antítesis Estado mínimo/Estado máximo, que frecuentemente es objeto de debate, con la antítesis Estado fuerte/Estado débil. Se trata de dos antítesis diferentes que no se sobreponen necesariamente. El neoliberalismo acusa al Estado benefactor no solamente de violar el principio del Estado mínimo, sino también de haber creado un Estado que ya no logra desarrollar su propia función, que es la de gobernar (Estado débil). El ideal del neoliberalismo es el de un Estado que al mismo tiempo sea mínimo y fuerte. El espectáculo cotidiano de un Estado que paralelamente es máximo y débil es la muestra de que las dos antítesis no se sobreponen.

UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Decía que la insidia es grave. Para mí la insidia es grave no sólo por razones de polémica política, sino también, en sentido amplio, por razones filosóficas. Me explico: el pensamiento liberal continúa renaciendo, incluso bajo formas que pueden irritar por su carácter regresivo, y desde muchos puntos de vista ostentosamente reaccionario (no se puede negar la intención punitiva que asume la lucha por el desmantelamiento del Estado benefactor contra quienes han querido levantar demasiado la cabeza), porque está basado en una concepción filosófica de la que, guste o no, nació el Estado moderno: la concepción individualista de la sociedad y de la historia, que a mi parecer es una concepción de la que la izquierda, excepto algunas formas de anarquismo, jamás se ha ocupado seriamente. Se trata de una concepción que ningún proyecto que contemple la liberación, una liberación cada vez mayor (¿de quién sino del individuo?), puede desechar. No es casualidad que hoy afloren ideas contractualistas y se hable de un nuevo "contrato social". El contractualismo moderno nace del cambio de una concepción general y orgánica de la sociedad (la concepción por la cual, de Aristóteles a Hegel, el todo es superior a las partes), es decir, nace de la idea de que el punto de partida de todo proyecto social de liberación es el individuo con sus *pasiones* (para corregir o domar), con sus *intereses* (para regular o coordinar), con sus *necesidades* (para satisfacer o reprimir). La hipótesis de la que parte el contractualismo moderno de naturaleza, un Estado en el que solamente existen individuos aislados, pero tienden a unirse en sociedad para salvar la vida y la libertad. Partiendo de esta hipótesis la sociedad política se vuelve un artificio, un proyecto por construir y reconstruir continuamente, un proyecto que jamás es definitivo, que tiene que someterse a revisión continua. La actualidad del tema del contrato también depende del hecho de que las sociedades poliárquicas, como son en las que vivimos, al mismo tiempo capitalistas y democráticas, son sociedades en las que gran parte de las decisiones colectivas son tomadas mediante negociaciones que terminan en acuerdos, en las que en conclusión el contrato social ya no es una hipótesis racional, sino un instrumento de gobierno que se utiliza continuamente.

Pero, ¿cuál contrato social? Un contrato social mediante el cual los individuos contrayentes piden a la sociedad política y por tanto al gobierno, que es su producto natural, solamente protección, como pedían los escritores contractualistas, y que hoy solicitan los nuevos escritores liberales (el caso típico es el libro de Nozick), ¿o un nuevo contrato social en el que se vuelva objeto de contratación algún principio de justicia distributiva? Precisamente desde hace algunos años tiene lugar un amplio debate sobre este punto; la izquierda democrática no puede ignorarlo. En pocas palabras, se trata de ver si, partiendo de la misma concepción individualista de la sociedad, que es irrenunciable, y

utilizando los mismos instrumentos, seamos capaces de contraponer al neocontractualismo de los liberales un proyecto de contrato social diferente, que incluya entre sus cláusulas un principio de justicia distributiva y por tanto sea compatible con la tradición teórica y práctica del socialismo. En el seno del Partido Socialista Italiano se ha comenzado a hablar de socialismo liberal. Me parece que el proyecto de un nuevo contrato social es la única manera de hablar de socialismo liberal que no sea demasiado abstracto o incluso contradictorio. Por tanto, es un tema sobre el que será necesario regresar.[96]

[96] Entre los diversos escritos que componen el volumen *Socialismo liberale e liberalismo sociale* que recopila las actas del congreso que tuvo lugar en Milán en diciembre de 1979 (publicado por Arnaldo Forni, Bolonia, 1981), deseo llamar la atención en la intervención de F. Forte y A. Cassone, *La terza via per i servizi collettivi*, que se mueve en esta dirección (pp. 393-404).

VI. CONTRATO Y CONTRACTUALISMO EN EL DEBATE ACTUAL

UNA VEZ MÁS SOBRE EL MERCADO POLÍTICO

CUANDO Henry Summer Maine definió el paso de las sociedades arcaicas a las sociedades evolucionadas como el paso de la sociedad de *status* a la sociedad de *contractus*, se refería esencialmente a la esfera del Derecho privado.[97] Eran los años en los que el crecimiento de la sociedad mercantil, definida por Spencer como paso de las sociedades militares a las sociedades industriales, hacía prever una expansión de la sociedad civil en perjuicio del Estado, de la esfera de las relaciones privadas, interpretadas como paritarias, en perjuicio de la de las relaciones públicas de carácter desigual o de supremacía de una parte sobre otra; en suma, al debilitamiento, si no precisamente a una desaparición, del Estado, el ente históricamente caracterizado por un poder de mandato exclusivo e irresistible.

El Estado no sólo no ha desaparecido, sino que ha crecido y extendido hasta provocar la imagen del pulpo de los mil tentáculos. Sin embargo, en compensación, la figura del contrato (con el séquito de todas las figuras afines que lo preceden, lo siguen y lo sustituyen) es empleada cada vez más por los escritores políticos para comprender las relaciones reales que tienen lugar en su interior. Se habla de mercado político y de intercambio político, en comparación con un fenómeno típico de la relación privada que siempre fue colocado fuera de la esfera pública, más aún en antítesis a ella. Se habla de voto de intercambio en oposición al tradicional voto de opinión como si el voto fuese también una mercancía que se compra pagando, o en términos más realistas prometiendo, el "equivalente a un precio" (uso a propósito la expresión con la que el artículo 1420 de nuestro Código Civil define el contrato de compraventa), un precio cuya entidad el hombre político, no por casualidad comparado por Schumpeter con un empresario, recaba de los recursos públicos de los que es capaz de disponer, o de los que hace creer que puede disponer. En términos más generales, en referencia, no tanto a la relación personal o personalizada entre clase política y ciudadanos, entre gobernantes y gobernados, sino a la relación entre los grandes grupos de interés o de poder

[97] En el actual debate sobre el contractualismo y sobre el neo-contractualismo no es posible dejar de recordar el famoso libro (más famoso que leído) de H. S. Maine *The Ancient Law* (1861) que combina la tesis del paso de la sociedad de *status* a la sociedad de contrato como disolución de las relaciones familiares y aumento de las relaciones entre los individuos, con la crítica de las teorías del contrato social consideradas no-realistas. En su comentario Pollock observa que la tesis de Maine debe ser interpretada como limitada al Derecho de propiedad, por tanto al Derecho privado (véase *The Ancient Law*, Beacon Press, Boston, 1963, p. 422).

que caracterizan a una sociedad pluralista y poliárquica, como la de las democracias capitalistas; se habla, con una terminología típica de las relaciones de intercambio contrapuestas a las relaciones de dominio, de conflictos que se resuelven mediante convenios, transacciones, negociaciones, compromisos, convenciones, acuerdos, y se concluyen, o se auspicia que se concluyan, en un pacto social con respecto a las fuerzas sociales (sindicatos), o en un pacto político en referencia a las fuerzas políticas (partidos), o incluso en un pacto nacional con respecto a la reforma constitucional. En Italia se presume que exista una "conventio ad excludendum", un acuerdo (se entiende tácito) entre algunos partidos para excluir a otros de las coaliciones de gobierno. En fin, se habla no ya desde un punto de vista descriptivo sino prescriptivo, o más débilmente, propositivo, en referencia incluso a una refundamentación del pacto político general, de un nuevo contractualismo, retomando de esta manera la vieja idea, caída en descrédito después de la crisis del iusnaturalismo gracias a las doctrinas historicistas y utilitaristas, de conformidad con la cual la sociedad política es considerada originalmente como el producto de un acuerdo voluntario entre individuos, al menos formalmente, iguales.

CRISIS DEL ESTADO SOBERANO

Naturalmente es necesario evitar hacer de una flor un ramillete, y tomar en consideración las distinciones debidas (como haré más adelante). Mientras tanto, no se puede dejar de resaltar que toda esta terminología usada tradicionalmente para representar la esfera de los intereses privados por debajo del Estado y, a lo más, la esfera de las relaciones internacionales, por encima del Estado, ofrece una representación de la esfera del Derecho público interno, ubicado entre la esfera del Derecho privado y la del Derecho internacional o Derecho público externo, diferente de la que ha dominado la teoría política y jurídica a lo largo de toda la formación del Estado moderno. Hablé de representación porque la teoría del Estado moderno está concentrada totalmente en la figura de la ley como fuente normativa principal de las relaciones de convivencia, contrapuesta a la figura del contrato, cuya fuerza normativa está subordinada a la de la ley y se desarrolla solamente dentro de los límites de validez establecidos por ella, y en el mejor de los casos reaparecer, bajo la forma de Derecho contractual allí donde la soberanía de cada Estado choca con la de los otros Estados. Aun allí donde el origen del Estado se hace remontar a un pacto original, este *pactum subiectionis* o *dominationis* (no es diferente el contrato social de Rousseau que también es un pacto de sumisión, si no por la forma, sí por el resultado) tiene por objeto la atribución a una persona, no importa si natural (el rey) o artificial (la asamblea), del Derecho de imponer la propia voluntad mediante aquel tipo de norma general obliga-

toria totalmente colectiva que es precisamente la ley. Sean los contrayentes de este pacto el pueblo, por un lado, y el soberano, por otro, y en este caso se trata de un contrato bilateral, o los mismos individuos que se ponen de acuerdo entre ellos para obedecer a un soberano, en este caso se trata de un contrato multilateral, o mejor dicho de un acto colectivo, la figura del contrato es la base de un sistema de convivencia en la que la fuente principal del Derecho, y por tanto de la reglamentación de las relaciones sociales, ya no será, una vez agotada la función fundadora del contrato original, el contrato o acuerdo entre las partes, sino la ley que instaura las relaciones de subordinación. El poder que hace de un soberano un soberano, que hace surgir el Estado como unidad de dominio, y por tanto como totalidad, a partir de la sociedad compuesta de partes en cambiantes y efímeras relaciones entre ellas, es el Poder legislativo. La idea de la comunidad política, desde la *polis* griega hasta el Estado moderno, está íntimamente vinculada, en contraste con el Estado de naturaleza, a la idea de una totalidad que mantiene unidas a las partes, que de otra manera estarían en perpetuo conflicto entre ellas. Lo que asegura la unidad del todo es la ley y quien tiene el poder de hacer leyes, de *condere leges*, es el soberano.

Pero se trata de una "representación". La realidad de la vida política es muy diferente. La vida política se desarrolla mediante conflictos que jamás son resueltos definitivamente, cuya solución se da mediante acuerdos momentaneos, treguas, y aquellos tratados de paz más duraderos que son las constituciones. Este conflicto entre la representación y la realidad puede ser ejemplificado por la discordia entre la ininterrumpida continuidad del conflicto secular, característico de la edad moderna, entre los estamentos y el monarca, entre los parlamentos y la corona, y la doctrina del Estado basada en el concepto de soberanía, de unidad de poder, de primacía del poder legislativo, que se produjo en el mismo periodo gracias a escritores políticos y de Derecho público como Bodin, Rousseau, Hobbes y Hegel. Pero la doctrina que siempre tiene un carácter normativo y no solamente explicativo, y traza las líneas de lo que debería ser, mientras pretende presentarse cómo comprensión y explicación de lo que sucede, a veces sobreponiéndose a la realidad, forzándola, adaptándola, simplificándola para reducirla en un sistema compuesto, unitario y coherente, no solamente impulsada por pasiones intelectuales, sino también por ambiciones proyectadas, puede contribuir a retardar la toma de conciencia de las transformaciones que están teniendo lugar o a dar interpretaciones distorsionadas de ellas. Una de las características de la doctrina del Estado que terminó por prevalecer es la superioridad del Derecho público, y la consecuente imposibilidad de comprender las relaciones de Derecho público recurriendo a las categorías tradicionales del Derecho privado. Desde este punto de vista es ejemplar la posición de Hegel, según el cual las principales categorías del Derecho privado, la propiedad y el contrato, son insuficientes para hacer com-

prender la realidad del Derecho público que antecede a la organización de la totalidad, mientras el Derecho privado se ocupa de la resolución de los conflictos entre partes independientes que permanecen como tales a pesar de las obligaciones jurídicas, e iguales al menos formalmente. Tales categorías, no proporcionan una justificación plausible de la majestad del Estado, que tiene sobre los ciudadanos el Derecho de vida y de muerte, y del que los ciudadanos no pueden salir como lo pueden hacer de cualquier sociedad (incluso de la familia cuando son mayores de edad), ni poner sobre bases sólidas la filosofía política que no tiene que ver con el "sistema del atomismo", sino con un cuerpo orgánico, en el que cada parte está en función de las demás, y todas juntas en función del todo.[98] De acuerdo con esta concepción de las relaciones entre Derecho privado y público, una sociedad como la medieval, en la que todas las relaciones políticas son subsumibles en la disciplina del Derecho privado, representan la edad de la decadencia. De esta manera el Imperio alemán para Hegel ya no es un Estado porque las relaciones entre los príncipes y el imperio y entre los mismos príncipes, que deberían estar reguladas por el Derecho público, son tratadas en cambio como relaciones del Derecho privado (familiares y patrimoniales).

EL "PARTICULARISMO" COMO CATEGORÍA HISTÓRICA

No por casualidad hice referencia al medievo. Cuando se comenzó a evidenciar, sobre todo después de la primera Guerra Mundial, la diferencia entre el modelo heredado del Estado como poder concentrado, unitario y orgánico, y la realidad de una sociedad lacerada, dividida en grupos antagónicos, que tienden a dominarse y establecer entre ellos treguas, pero no una paz duradera, se comenzó a hablar de retorno al medievo, al menos por parte de una corriente conservadora para la que la doctrina del Estado dominante ya no era capaz de ofrecer instrumentos idóneos para entender que la aparente fase degenerativa del proceso de formación del Estado moderno era en realidad la condición normal, o destinada a volverse normal, de las democracias modernas, cuya única alternativa habrían sido, y de hecho han sido y son, los regímenes autoritarios o totalitarios. Pero, precisamente para entender que se trataba de una condición destinada a durar, era necesario no dejarse dominar por las doctrinas imperantes que contrapusieron rígidamente el Derecho público al privado. Esta corriente miró con desconfianza al pluralismo siempre emergente y observó que, con el crecimiento de una sociedad en la que aumentó el número de ciudadanos activos mediante el sufragio universal, con la formación de sindicatos cada vez más fuertes y de partidos de masas, aumentaron

[98] Me ocupé más extensamente de este tema en el artículo "Diritto privato e diritto pubblico in Hegel", en *Studi hegeliani*, Einaudi, Turín, 1981, pp. 85-114.

las razones de conflicto y su extensión. Así pues, se trataba de una fase de regresión con respecto a la marcha triunfal hacia el Estado como persona colectiva, unitaria y unificante. Esta acentuada preocupación frente a las tendencias pluralistas terminó por dar aliento, en autores tan diferentes como Pareto o Carl Schmitt, a una intensa polémica antidemocrática.

Todavía hoy no ha declinado la misma tentación: uno de los rasgos sobresalientes de la literatura política, no importando la parte de donde provenga dentro del diseño constitucional, es la queja sobre el predominio de los intereses individuales de grupo sobre los generales, y la denuncia del "particularismo" (la categoría del "particularismo" recorre toda la historia del pensamiento político con un signo negativo, bajo las dos formas concretas de la "facción" y de la "corporación"), es la proclamación de la superioridad del interés colectivo o nacional, que por lo demás ninguno es capaz de definir con precisión, salvo redefiniendo el interés nacional como el de la propia parte; en fin, es la constatación de que, predominando los intereses particulares sobre los generales, lo "privado" sobre lo "público", no existe ya el Estado, entendido precisamente de acuerdo con la doctrina tradicional, como la unidad del todo, sino un conjunto de partes una junto a otra amontonadas (la metáfora del montón de piedras para representar la antítesis de una unidad orgánica es de Hegel). Observando atentamente, el panorama que vemos todos los días es tan accidentado y tan poco resoluble en los esquemas del Derecho público interno, heredados de la doctrina del Estado de los últimos siglos, desde Bodin hasta Weber o Kelsen, que justifica esta posición que se ubica entre la *laudatio temporis acti* (de un tiempo que en realidad jamás existió) y el deseo de una restauración (quizás imposible si no a costa de tirar junto con el agua sucia del particularismo también al niño de la democracia, un niño que todavía debe crecer y está llamado a crecer o a morir con el pluralismo). Un conocido estudioso francés, después de haber descrito la sociedad dividida, desarticulada, fragmentada, incapaz de encontrar la unidad perdida (precisamente al contrario de la "sociedad bloqueada" de la que otros hablan, signo de que nuestras sociedades cada vez más complejas son verdaderamente un objeto misterioso) le dio el nombre de "mérécratie", que quiere decir "cracia" de las partes (una de las tantas "cracias" con signo negativo de las que está plagado el lenguaje político).[99] Por lo demás ¿qué cosa es nuestro término "partidocracia", creado por Giuseppe Maranini durante la primera denuncia de la prevaricación partidista, sino un equivalente, menos docto, pero polémicamente más incisivo, de "merecracia?" ¿Qué significa "partidocracia" sino una indebida dominación de las partes sobre el todo, sino la forma contemporánea del eterno particularismo?

Las lamentaciones todavía no son un análisis y mucho menos un diagnóstico. Una cosa es la constitución formal y otra la constitución real, o material

[99] R. Polin, *La liberté de notre temps*, Vrin, París, 1977, pp. 216 *ss*.

como dicen los juristas, y esta segunda es la que debe ser abordada. Un famoso dicho de un gran jurista norteamericano señala que el derecho lo hacen los juristas. Parafraseándolo se puede decir que las constituciones las hacen las fuerzas políticas: las hacen cuando las emanan, y las hacen y las rehacen libremente cuando las aplican (mucho más libremente de lo que pueden hacer los jueces frente a las leyes). En una sociedad democrática las fuerzas políticas son los partidos organizados: organizados en primer lugar para arrebatarse los votos, para hacerse del mayor número posible de ellos. Éstos son los que requieren y obtienen el consenso. De ellos depende la mayor o menor legitimación del sistema político en su conjunto. El artículo 49 de la Constitución —al que se le hace mucho caso— se limita a decir que los partidos son lícitos; se trata de un artículo perfectamente inútil, porque a pesar de los ríos de tinta con los que ha sido cubierto, los partidos son mucho más que lícitos. Son necesarios, y aquí radica su fuerza.

El gran mercado

Donde los partidos son más de uno, lo que es *conditio sine qua non* de la democracia, y con mayor razón donde son muchos, como en Italia, la lógica que preside sus relaciones es la lógica privada del acuerdo, no la pública del dominio. No hay ningún rasgo en la constitución de esta lógica del acuerdo: la constitución se ocupa de la manera de hacer las leyes; pero de la formación de los acuerdos (contratos bilaterales o multilaterales) se ocupa el código civil. Sin embargo si no se toma en cuenta la vastísima red de acuerdos de la que nacen las exclusiones y las coaliciones, no se entiende nada de la forma como se mueve, se traslada, se transforma lentamente, una constitución. En la Carta magna, la formación del gobierno (artículo 92 y siguientes) es el resultado de una serie de actos unilaterales como son los actos típicos de la relación de dominio: el presidente de la república nombra al presidente del consejo, éste selecciona a los ministros, y le propone la nominación de ellos al presidente de la república; el gobierno entra en funciones cuando las dos cámaras le dan la confianza y cae cuando se la retiran. Esta secuencia de actos unilaterales e imperativos esconde la realidad que está tras bambalinas. Dicha realidad es una realidad de transacciones, negociaciones, acuerdos que se alcanzan fatigosamente y cuya fuerza depende, como sucede en todos los acuerdos, del respeto al principio de reciprocidad, del *do ut des*. Un gobierno puede caer porque un secretario de partido retira sus ministros de la coalición: un acto que si fuese juzgado con base en las normas constitucionales que regulan la vida de un gobierno sería una aberración. No es aberrante si se le juzga desde el punto de vista de las normas escritas y no escritas, formales o informales, que regulan cualquier acuerdo: un acuerdo se somete a revisión

cuando una de las partes no cumple las obligaciones contraídas. ¿Una de las partes se había comprometido o no a aprobar una disposición? No la aprobó o buscó la manera de que no fuese aprobada, entonces el acuerdo queda roto y su resolución, gracias a una de las partes, es perfectamente válida. Se puede recurrir al escándalo. El observador que quiera entender deberá limitarse a constatar que un principio fundamental del Derecho público democrático, de acuerdo con el cual el gobierno dura en funciones hasta que no es cambiado por una decisión tomada por mayoría, cedió frente a un principio igualmente fundamental del Derecho privado, de acuerdo con el cual los pactos deben ser cumplidos. Cuando estalla la crisis para formar el gobierno se recurre al criticado artículo 92, fracción segunda, con base en el cual la selección de los ministros que deben proponerse al presidente de la república es hecha por el presidente del consejo designado. Se trata de una norma que jamás se ha aplicado, porque la amalgama de los diversos ministros entre los partidos y dentro de un mismo partido, y hasta los nombres de los ministros, son establecidos mediante acuerdos entre los partidos, los cuales, una vez más, demuestran ser más fuertes que la misma Constitución. En las relaciones jerárquicas entre las diversas fuentes del Derecho, es un principio fundamental que los contratos no pueden derogar lo que está establecido por ley (se trata de contratos de Derecho privado). Aquí sucede lo contrario: el poder del presidente del consejo previsto por la Constitución se ejerce dentro de los límites impuestos por los acuerdos entre los partidos, tan es así que alguien pudo definir el *Manual Cencelli* como la *Grundnorm* del ordenamiento italiano.

Es verdad que, a diferencia de los acuerdos privados y de los tratados internacionales, los acuerdos políticos son acuerdos informales, en el sentido de que no están regulados por la ley. Pero quien tuviese la paciencia de recopilar datos empíricos sobre la manera en la que en un país como el nuestro, que hasta ahora se ha regido por un pacto general de exclusión de algunos partidos de las coaliciones de gobierno, y por un gran número de pactos de alianza de dos, tres, cuatro, hasta *n* partidos, quizás pudiera escribir un manual de Derecho constitucional contractual (al lado del Derecho contractual privado y del Derecho contractual internacional) que, por lo que sé, ninguno hasta ahora ha intentado. Entre otras cosas quedaría al descubierto que muchas de las normas codificadas del Derecho contractual (o los tratados) también son válidas para la Constitución, modificación y extensión de los acuerdos políticos. Desde aquellas normas referentes a la causa o a las condiciones, hasta aquellas generales —estaba por decir de Derecho natural—, que estipulan que los acuerdos deben ser cumplidos de buena fe, o hasta aquellas sobre los vicios del consenso y sobre las diversas causas de resolución de la relación contractual.

El caso más interesante de la diferencia entre Constitución formal y Constitución real, desde el punto de vista de la superioridad del particularismo sobre

el principio de unidad orgánica, es la práctica inoperante de la prohibición de mandato imperativo (artículo 67), que siempre ha sido considerada como uno de los bastiones del Estado representativo, de las revoluciones norteamericana y francesa en adelante.[100] La idea de que el representante —una vez elegido se vuelve miembro del órgano soberano del Estado representativo, el Parlamento— deba ejercer su mandato libremente, no comprometido con las exigencias de sus electores, que no pueden ser más que exigencias para satisfacer intereses individuales o corporativos, es una de la expresiones más características de la polémica de los escritores políticos y de Derecho público en defensa de la unidad del poder estatal, de la que es garante el soberano, sea éste el príncipe o el pueblo, contra al particularismo de los estamentos. Como ha sido observado en repetidas ocasiones, el paso de la representación obligatoria —por la cual el representante se limita a trasmitir las exigencias de sus representados— a la representación libre —por la cual el representante una vez elegido se desprende de sus electores, que son una parte del todo, y juzga libremente cuáles son los intereses que debe tutelar con base en el supuesto de que los electores, *uti singuli,* le hayan encomendado el preservar los intereses colectivos y bajo la idea de que los intereses individuales deban ser subordinados a aquéllos—, puede ser interpretado como el paso de una concepción privatista del mandato —por la que el mandatario actúa en nombre y por cuenta del mandante, y si no actúa dentro de los límites del mandato puede ser revocado— a una concepción publicista, por la que la relación entre elector y electo ya no pueda ser representada como una relación contractual, porque tanto uno como otro están investidos de una función pública y su vínculo es una típica relación de investidura, por la que el investido recibe un poder público y por tanto debe ejercerse dicho poder en favor del interés público.

Pero hoy, quien considere realmente la manera en que se toman las decisiones en un Parlamento, donde los diputados están obligados a observar la disciplina de partido, y cuando se alejan de ella no lo hacen para defender intereses nacionales contra intereses parciales, sino porque obedecen a grupos de presión que en cierto sentido representan intereses más particulares que los de los partidos, debe admitir que una redacción como la del artículo 67 de la Constitución, "Todo miembro del Parlamento representa la Nación", suena falsa, si no es que ridícula. Todo miembro del Parlamento representa ante todo a su partido, así como en un Estado estamental el delegado representa ante todo los intereses de su estamento. Con esto de ninguna manera quiero proponer una comparación anacrónica entre el Estado estamental y el Estado de partidos, sino simplemente mostrar una vez más lo difícil que es

[100] Para analizar la historia de la prohibición del mandato imperativo me apoyé ampliamente en el reciente libro de P. Violante, *Lo spazio della rappresentanza. I: Francia 1788-89,* Mozzone, Palermo, 1981, pp. 29 *ss.* (con la nota en la p. 95), 131 *ss.* y 146 *ss.*

ver realizado en la práctica el ideal de la unidad estatal por encima de las partes, incluso cuando los sujetos políticos ya no son los grupos, las órdenes que defienden intereses particulares, sino los individuos de un Estado democrático investidos de una función pública. La dificultad nace del hecho de que las sociedades parciales que Rousseau quería coherentemente anular de su república, precisamente porque habrían hecho valer intereses parciales, no sólo no han desaparecido con el advenimiento de la democracia, sino que han aumentado enormemente, tanto por efecto del mismo desarrollo de la democracia, de la que nacieron los grandes partidos de masas, como por la formación de grandes organizaciones para la defensa de intereses económicos en las sociedades industriales, caracterizadas por grandes concentraciones de poder económico. Entre estos potentados casi soberanos se desarrollan continuas negociaciones que constituyen la verdadera red de las relaciones de poder en la sociedad contemporánea, en la cual el gobierno, el "soberano" en el sentido tradicional de la palabra, cuyo lugar debiera estar *super partes*, figura como un potentado entre los demás, y no siempre el más fuerte.

EL PEQUEÑO MERCADO

Mientras entre partidos tiene lugar el gran mercado, entre partidos y ciudadanos electores se da el pequeño mercado, aquello que hoy se llamaría "mercado político" por excelencia, mediante el cual los ciudadanos electores investidos —en cuanto electores— de una función pública, se vuelven *clientes*, y una vez más una relación de naturaleza pública se transforma en una relación de naturaleza privada. Se trata de una forma de privatización de lo público que depende de la anterior, es decir, de la capacidad de los partidos de controlar a sus diputados y de obtener el mantenimiento de las promesas hechas a los electores. Esta dependencia se da en cuanto la transformación del elector en cliente solamente es posible mediante la transformación del mandato libre en mandato obligatorio. Los dos fenómenos están íntimamente vinculados y ambos son expresión de la disolución de la unidad orgánica del Estado que constituyó el núcleo esencial de la teoría y de la ideología (más ideología que teoría) del Estado moderno, y al mismo tiempo una forma de corrupción del principio individualista del que nació la democracia moderna, cuya regla del juego es la regla de la mayoría, basada en el principio de que a cada cabeza debe corresponder un voto.

No hay duda de que la democracia moderna nació de la concepción individualista, atomista, de la sociedad (otro problema es el buscar dónde nació el individualismo. Tal cosa es más difícil de resolver en cuanto los aspirantes al papel de fundadores son muchos). Tampoco hay duda de que la democracia representativa nació del supuesto (equivocado) de que los individuos, una vez

investidos de la función pública de seleccionar a sus representantes, habrían preferido a los "mejores". Hay un fragmento de una carta en *El federalista,* escrita por Madison, que cada vez que se la leo a mis alumnos no ha dejado de provocar una gran hilaridad: es el fragmento en el que se dice que una de las ventajas de la democracia representativa consiste en la elección de un "grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal". [101] El supuesto es equivocado porque no se entiende como se puedan hacer ilusiones (aunque se trate de ilusiones terriblemente duras) sobre el hecho de que el ciudadano destinado a designar a su representante político no nombrase a la persona o al grupo que le daba las mayores garantías de satisfacer sus intereses. La vieja definición de la pertenencia a un partido como *idem sentire de re publica* dejaba creer falsamente que quien vota por un partido lo haga porque está convencido de la bondad de las ideas que expresa; como se diría hoy, un voto de opinión. En la sociedad de masas, el voto de opinión se está volviendo cada vez más raro; me atrevería a decir que la única opinión verdadera es la de quienes no votan porque entendieron o creen haber entendido que las elecciones son un rito que puede ser pasado por alto sin graves daños, y como todos los ritos, como por ejemplo la comida de los domingos, a fin de cuentas son una aburrición. Opinión discutible, condenable, detestable, pero opinión. En contraste, el voto de intercambio está aumentando en la medida en que los electores se hacen más maliciosos y los partidos más hábiles. No se podría explicar de otra manera la transformación o la degradación de la que somos testigos, en un sistema multipartidista como el nuestro, de algunos partidos pequeños como el socialdemócrata en grupos de presión (por ejemplo de los pensionados) y de los grandes partidos, como la democracia cristiana, compuestos de diversos grupos de presión. En el intercambio entre recursos públicos y consenso, en el que consiste la peculiaridad del contrato político, el interés del elector se encuentra con el interés del partido.

La fuerza de un partido se mide por el número de votos. Mientras más grande es el número de votos en el pequeño mercado que tiene lugar entre el partido y los electores, más grande es la fuerza contractual del partido en el gran mercado que se efectúa entre los partidos, aunque en el gran mercado no sólo cuenta el número de votos que un partido puede poner en la balanza, sino también su colocación en el sistema de alianzas, de manera que un partido pequeño, cuando es determinante para la formación de una mayoría, tiene un peso específico mayor. En cuanto a un partido más grande, como el PSI,

[101] *Il federalista,* Il Mulino, Bolonia, 1980, p. 96. [Hay edición en español con el título de *El federalista,* FCE, México.]

éste es determinante para las alianzas de derecha a nivel nacional y en muchos casos para las alianzas de izquierda a nivel regional.

MERCADO POLÍTICO Y DEMOCRACIA

Quiérase o no, el mercado político, en el sentido concreto de relación generalizada de intercambio entre gobernantes y gobernados, es una característica de la democracia, ciertamente no de la democracia imaginada por Rousseau y por todos aquellos que creen que el aumento de la participación sea por sí mismo la panacea de todos nuestros males (una participación de controladores, no una participación de controladores controlados), sino de la democracia real que se nutre de este intercambio continuo entre productores y consumidores (o, inversamente, entre consumidores y productores) de poder. En pocas palabras, tener poder significa tener la capacidad de premiar o castigar, es decir, de obtener de los demás ciertos comportamientos deseados, o prometiendo, y siendo capaz de dar, recompensas, o amenazando, y siendo capaz de infligir, castigos. En las sociedades tradicionales, en las que la mayor parte de la gente sometida no cuenta en absoluto y no interviene en el proceso de legitimación, basta, para tener a raya a la masa ignorante, pobre, sin derechos civiles y mucho menos políticos, el ejercicio del poder punitivo. En las democracias no: en la democracia, la masa de los ciudadanos no sólo interviene activamente en el proceso de legitimación del sistema en su conjunto, usando su derecho de voto para sostener a los partidos constitucionales, y también no usándolo, porque en este caso es válida la máxima de quien calla otorga (hasta ahora ninguno ha considerado los fenómenos de apatía política como una seria amenaza a los regímenes democráticos), sino que, y esto es lo más importante, interviene en el reparto, entre las diversas fuerzas políticas, del poder de gobernar, distribuyendo de diversas maneras los votos de los que dispone.

Es natural que dentro de un sistema democrático el poder no se pueda conservar solamente con el garrote; también es necesaria la zanahoria (un tipo de mercado). Por encima de las metáforas, el consenso mediante el voto es una prestación positiva: una prestación positiva en general requiere una contraprestación. Prestación y contraprestación son los elementos de los contratos bilaterales. En un Estado democrático el mercado político está hecho de tantos acuerdos bilaterales como electores hay. En estos acuerdos la prestación por parte de los electores es el voto, la contraprestación por parte del electo es una ventaja (bajo la forma de un bien o un servicio) o la exoneración de una desventaja.

Los juristas distinguen los contratos bilaterales de los multilaterales. Los acuerdos del mercado político se asemejan más a los primeros, los acuerdos del

gran mercado a los segundos. En los primeros, cada una de las dos partes tiene su propia figura distintiva (aquí corresponde un nombre específico): comprador-vendedor, usuario-conductor, depositante-depositario, cambiante-cambiario, con respecto al intercambio político, representante-representado; en los segundos, todas las partes tienen una figura común, la del socio. En los primeros, las dos partes tienen objetivos diferentes, pero un interés común, el de llegar al intercambio; en los segundos, las diversas partes tienen intereses diferentes, pero un objetivo común que es aquel por el cual se constituye la sociedad. Mientras en el acuerdo constitutivo del intercambio político, las respectivas prestaciones son bastante claras (protección a cambio de consenso), en el acuerdo del gran mercado, del que nacen las coaliciones de gobierno (son más raras las coaliciones de oposición), el objetivo común, que en términos generales es el de formar un gobierno y de gobernar, es tan variado y complejo que parece difícil y quizás inútil tratar de determinarlo. A lo más se pueden distinguir los acuerdos de gobierno verdadero y propio (tomando disposiciones referentes a un determinado grupo de cuestiones económicas, sociales o de carácter público, que constituyen el programa de gobierno) de los acuerdos de subgobierno que atañen a la equitativa distribución de los cargos y de los encargos. Precisamente, a causa de la variedad y amplitud de los temas sobre los que versa el acuerdo, éste está sujeto a frecuentes revisiones, a actos de rescisión unilateral, a descomposiciones y recomposiciones, a resoluciones recíprocas, especialmente cuando, como en el sistema político italiano, los socios son muchos y frecuentemente rijosos. Además, por la misma vinculación anteriormente señalada entre la relación de los grupos y el lazo que cada grupo mantiene con sus propios clientes, cada uno de los socios no puede dejar de observar continuamente los humores de la clientela, del mayor o menor apoyo del que depende, como también señalamos, su fuerza contractual. La validez de un pacto que no está regulado por normas de una autoridad superior para las partes está subordinada a la cláusula *rebus sic stantibus.* Ahora bien, entre las *res* cambiantes que pueden llevar a una de las partes a rescindir el acuerdo están las advertencias que vienen de abajo.

La diferencia entre la relación que se instaura entre electos y electores y la que se establece entre uno y otro grupo político, también se muestra en las dos diferentes capacidades que el buen político debe tener: en la conducta del primero, más bien de empresario, en la del segundo, preferentemente de negociador. Las dotes del buen empresario son necesarias para el secretario de partido, las del negociador para el presidente del consejo.

Renacimiento del contractualismo

Nos queda por analizar el tercer aspecto que hoy asume la perspectiva contractual en la reflexión sobre el carácter y sobre las vicisitudes del Estado contem-

poráneo: aquel que aparece ligado a las teorías del contrato social, el llamado "contractualismo". Indudablemente hay un renovado interés por las doctrinas contractualistas del pasado, tan es así que no parece inadecuado hablar de neocontractualismo". Este interés se debe en parte al éxito del libro de Rawls sobre la justicia, el cual parte precisamente de la "conocida teoría del contrato social tal como se encuentra, digamos, en Locke, Rousseau y Kant" para presentar su teoría de la justicia.[102] En realidad la teoría de la justicia de Rawls, aunque tiene bases contractualistas (de un contrato original entre personas racionales), poco tiene que ver con las teorías del contrato social, cuyo objetivo era el de justificar racionalmente la existencia del Estado, de encontrar una fundamentación racional del poder político, del máximo poder del hombre sobre el hombre, no de proponer un modelo de sociedad justa. El problema fundamental de los iusnaturalistas —entre los que podemos agregar, además de los ya citados por Rawls, a Hobbes, Spinoza, Pufendorf y muchos otros— jamás fue el de la justicia, sino el del poder, de manera particular el del poder que no tiene encima de sí otro poder, el poder soberano. Con respecto a este poder de vida y de muerte, fundado en última instancia en el uso exclusivo de la fuerza, la pregunta principal que los filósofos políticos siempre se han hecho es ¿cuál será la justificación de este poder? El contractualismo no es más que una de las posibles respuestas a esta pregunta: por tanto, el problema que éste se ha puesto es el problema de la legitimidad del poder, no el de la justicia.

La más profunda razón del creciente interés por el contractualismo está en el hecho de que la idea de un contrato original de fundación de la sociedad global, diferente de las sociedades parciales que eventualmente la componen, satisface la exigencia de un inicio, o mejor dicho de un reinicio, en una época de graves turbaciones de la sociedad existente. Es oportuna la exhortación de Sieyes, dirigida al Tercer Estado, de declararse asamblea nacional y de actuar como si se estuviese saliendo del Estado de naturaleza y se llamase a formar el contrato social.[103]

Al contrario, una de las razones del eclipse de las teorías contractualistas, entre finales del siglo XVIII y finales del XIX, derivó de la idea de que el Estado fuese una cosa demasiado elevada para poder ser explicado como el producto artificial de un acuerdo entre individuos. Es conocido cuanto debe a este argumento el anticontractualismo de Hegel. Igualmente significativo es el siguiente fragmento de Burke (no por casualidad un escritor político anti-iluminista, realista, tradicionalista, considerado como uno de los padres del historicismo moderno): "Cuando se trata al Estado con la misma ligereza que distingue a

[102] J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1972, p. 11. [Hay edición en español con el título de *Teoría de la justicia*, FCE, México, p. 28].

[103] La idea de citar este fragmento, que se puede leer en J. L. Talmon, *Le origini della democrazia totalitaria*, Il Mulino, Bolonia, 1967, p. 103, me surgió de la lectura del libro de P. Violante que indiqué anteriormente.

los pequeños intereses pasajeros, cuando se le disuelve a gusto de las partes, entonces de verdad se le considera al mismo nivel de cualquier contrato referente al intercambio de pimienta, café, tejido o tabaco. Es necesario contemplar al Estado con más reverencia."[104]

También contribuyeron a dar el golpe de gracia a las teorías contractualistas, además de los argumentos filosóficos e históricos (el contrato original jamás ha existido, es una "quimera"), interpretaciones históricas muy discutibles: el reclamo al medievo, época en la que las relaciones políticas eran relaciones de tipo contractual, y la conocida crítica marxiana, de que el contrato social de Rousseau, que mediante un pacto pone en relación a los sujetos por naturaleza independiente, es una anticipación de la sociedad burguesa que se preparaba desde el siglo XVI.[105] El reclamo al medievo es incorrecto: cuando se dice, para citar un texto autorizado, que las obligaciones de reciprocidad entre el rey y los obispos, entre el rey y los primados del reino, son equiparables a un *pactum,*[106] esta interpretación contractualista de las relaciones de poder no tienen nada que ver con el problema del contrato social original que no puede representarse como un contrato bilateral porque es un acto colectivo, que sólo impropiamente se puede llamar "contrato". Por cuanto se refiere a la interpretación marxiana, ésta es una generalización indebida de una observación histórica correcta: si el contractualismo nace con el crecimiento del mundo burgués (¡cuánta indeterminación en esta abusiva expresión!), la concepción individualista de la sociedad que está en los cimientos de la democracia moderna, no es más burguesa que proletaria, incluso es más proletaria que burguesa, ya que mientras la burguesía gobernante se habría limitado a un sufragio reservado únicamente para los proletarios, la ampliación del sufragio a los desposeídos fue posible gracias al empuje desde abajo del movimiento obrero; y el sufragio universal es la condición necesaria, si no suficiente, para la existencia y el funcionamiento regular de un régimen democrático, en cuanto es el resultado del principio fundamental de la democracia, según el cual la fuente del poder son los individuos *uti singuli* y cada individuo cuenta por uno (lo que entre otras cosas justifica la aplicación de la regla de la mayoría para la toma de decisiones colectivas). Fundamentar el Estado en un contrato social, es decir, en un acuerdo de todos aquellos que están destinados a estar sometidos a él, significa defender la causa del poder ascendente contrapuesto al poder descendente, sostener que el poder fluye de abajo arriba y no a la inversa de arriba abajo, en suma, apoyar la democracia contra la autocracia. Esta figura del contrato social no puede ser confundida con las relaciones de

[104] E. Burke, *Riflessioni sulla rivoluzione francese*, en *Scritti politici*, a cargo de A. Martelloni, Utet, Turín, 1953, p. 268.

[105] Se trata de las palabras iniciales de la célebre introducción de 1857 a la *Crítica de la economía política*. [Hay edición en español en "obras fundamentales de Marx y Engels", t. II. *Escritos económicos menores*, FCE, México.]

[106] En R. W. y J. Carlyle, *Il pensiero politico medioevale*, Laterza, Bari, 1956, p. 268.

poder en la sociedad medieval, aun cuando son definidas como relaciones bilaterales, basadas en una relación de reciprocidad, que no tiene nada que ver con la idea del poder ascendente que se expresa mediante el contrato social.

De esta manera, cuando el tema del contrato se vincula al tema de la sociedad mercantil burguesa, el contrato al que se hace referencia (que es propiamente al que se refiere Marx en algunos fragmentos famosos) es una vez más una de las formas típicas de acuerdo recíproco entre dos partes fundamentalmente iguales, como es el que se instaura entre el comprador y el vendedor de la fuerza de trabajo. Se trata de una clase de acuerdo que absolutamente no tiene nada que ver con el acuerdo multilateral o acto colectivo que es el contrato social.

Precisamente, debido a que la teoría del contrato social se basa en argumentos racionales, y está ligada al nacimiento de la democracia (aunque no todas las teorías contractualistas son democráticas), su eclipse no ha sido total. También en el siglo pasado existieron teorías contractualistas, y en todo caso los partidarios del contrato social lo sostuvieron reclamándose al argumento del individuo como última fuente del poder de mandar a los mismos individuos, contra las tradicionales concepciones solidaristas, organicistas, colectivistas, generalistas, universalistas, de la sociedad y del Estado. En un libro escrito a finales del siglo pasado, y que jamás he visto citado en los debates de estos años, *Contrattualismo e sociologia contemporanea,* el autor, Salvatore Fragapane (un filósofo del Derecho que murió siendo muy joven), desarrollando un análisis crítico del contractualismo sobreviviente —con el consiguiente individualismo—, del impetuoso avance de la sociología (de Comte en adelante), que había considerado el punto de partida individualista como una abstracción metafísica, repugnante para la ciencia positiva, habla de la creciente "contractualización" de las relaciones individuales, que ya había sido resaltada por Maine y Spencer, y la confirma con la justa observación, extremadamente actual, de que "el industrialismo con la necesidad de las grandes fuerzas capitalistas, que sólo pueden venir de poderosas asociaciones, y la división del trabajo, con su continuo fraccionamiento y con la consecuente especificación de los intercambios, no sólo determinan el uso de las formas contractuales en las relaciones comerciales y civiles, *sino también en las funciones políticas*".[107] Pero al mismo tiempo hace notar correctamente la diferencia entre este fenómeno de contractualización de las relaciones sociales y políticas, que la ciencia social positiva no puede dejar de tomar en consideración, y la tradicional teoría del contrato original, porque aquella no es "la expresión de un libre arbitrio ubicado en el vacío en los orígenes del fenómeno social [...] en

[107] S. Fragapane, *Contrattualismo e sociologia contemporanea,* Zanichelli, Bolonia, 1892, p. 101.

cambio es una fase superior necesaria del devenir social; no es el hecho arbitrario del individuo, sino es la voluntad, que se explica como ley propia de un estadio evolutivo de la sociedad".[108]

Lo que no queda claro de esta distinción entre contrato original "metafísico" y fenómeno de contractualización de la sociedad, es que el segundo es el objeto de un análisis histórico, mientras que el primero es un modelo regulativo, que no es ni confirmado ni refutado por la segunda, porque se presenta en un plano completamente diferente. Sin embargo cuando hoy se habla de neo-contractualismo en referencia a las teorías del contrato social, debe quedar claro, como perspicazmente había observado el autor anteriormente citado, que una cosa es el problema de la refundación de la sociedad sobre la base del modelo contractualista, y otra el tema de la disgregación del poder central en muchos poderes difusos y generalmente antagonistas, con el consecuente nacimiento de los llamados gobiernos parciales, y de las relaciones, naturalmente de tipo contractual, entre unos y otros. Incluso estaríamos tentados a decir que el primero nace de la necesidad de encontrar una solución al segundo.

LA NUEVA ALIANZA

Me explico: La característica del acuerdo basado en una relación de tipo contractual, entre dos partes que se consideran recíprocamente independientes, es un acuerdo que por su naturaleza es frágil, y que hace extremadamente inestable la situación general de la sociedad en su conjunto. Valga como prueba la condición de la sociedad internacional. Los contratos de Derecho privado prosperan y favorecen el desarrollo social a la sombra de la fuerza coactiva del Estado que aseguran el cumplimiento de ellos en un organismo social en el que existe y resiste, a pesar de la corporativización de la sociedad y la multiplicación de grupos que económicamente son cada vez más potentes, el monopolio de la fuerza de parte del poder político. Lo que no sucede en la sociedad internacional, en la que todavía rige el régimen de libre competencia de las fuerzas, si bien hoy mucho más reducida; y que vale cada vez menos en las relaciones de los grandes potentados dentro del Estado, frente a los cuales el Estado conserva formalmente el monopolio de la fuerza, pero no lo puede ejercer eficazmente y de hecho se cuida de ejercerlo, como lo prueba la timidez con la que el gobierno interviene para restablecer el funcionamiento regular de un servicio público en caso de huelga ilegal o manifiestamente contraria al interés colectivo del que él mismo debería ser el representante y garante. (¡Se ha dado el caso de que frente a la intervención de un juez, órgano tradicional y esencial del poder coactivo del Estado, en una controversia de trabajo, las

[108] *Ibidem*, p. 99.

dos partes contratantes hayan realizado fuertes protestas!). La impotencia del Estado frente a las controversias entre los poderosos grupos de interés que se han apoltronado en su interior, hace pensar en la impotencia de la ONU frente a las controversias entre los Estados, aunque el Estado posea formalmente el monopolio de la fuerza legítima y la organización internacional no. Pero, ¿qué cosa cuenta la legitimidad sin la efectividad? Ciertamente, por una parte, siempre habrá una gran diferencia entre el tener el monopolio de la fuerza y no poderla ejercer, y por otra, el no tenerlo de ninguna manera. Pero es sorprendente, casi paradójico que, mientras se invoca un reforzamiento del poder público por encima de los Estados, se asista a un creciente debilitamiento del poder público al interior, salvo en los casos en los que el poder militar ha tomado el dominio del poder político.

El neocontractualismo, es decir, la propuesta de un nuevo pacto social, global y no parcial, de pacificación general y de fundación de una nueva condición social, una verdadera y propia "nueva alianza", nace precisamente de la constatación de la debilidad crónica que afecta al poder público en las sociedades económica y políticamente más desarrolladas, digámoslo, para usar un término común, de la creciente ingobernabilidad de las sociedades complejas. La mayor dificultad que hoy debe afrontar el neocontractualismo depende del hecho de que los individuos detentadores, cada uno independientemente del otro, de una pequeña cuota del poder soberano, protagonistas del proceso continuo de legitimación y relegitimación de los órganos encargados de tomar las decisiones colectivas y, por tanto, definitivamente, últimos titulares del derecho de determinar las cláusulas del nuevo pacto, ya no se conforman con pedir a cambio de su obediencia la protección de las libertades fundamentales y de la propiedad adquirida mediante el intercambio (es la teoría del Estado mínimo de Nozick), sino que solicitan que sea introducida en el pacto alguna cláusula que asegure una distribución equitativa de la riqueza de manera que atenúe —si no precisamente que elimine— las desigualdades de los puntos de partida (lo que explica el éxito del libro de Rawls que pretende responder precisamente a estas preguntas). Esta petición es tan profunda, difundida y general que ha sido transferida del plano nacional al internacional. No es necesario recordar que la gran innovación de la ONU con respecto a la Sociedad de Naciones fue la institución del Consejo económico y social que inició un proceso de intervención en favor de los países en vías de desarrollo y llamó la atención de los Estados en el problema ya no solamente del *orden* internacional, que durante siglos fue el único fin del Derecho de gentes, sino también del problema de la *justicia* internacional. Esta innovación está representada significativamente por la sobreposición del conflicto este-oeste, que repropone aunque en gran escala, el problema tradicional del orden, y el conflicto norte-sur, que propone el tema extremadamente nuevo de la justicia, no ya solamente entre clases o grupos dentro de los Estados, sino también entre

los Estados. Dije dificultad grave porque la perspectiva de un gran superestado benefactor se está abriendo camino en un mundo en el que no ha sido resuelto sino parcialmente, y está ahora en una grave crisis, el proyecto del Estado benefactor limitado a las relaciones internas.

Creo que ninguno es capaz de prever la manera en que esta dificultad pueda ser resuelta. De lo que no se puede dudar es de que la solución de esta dificultad constituye el gran desafío histórico al que está llamada la izquierda en un mundo que es presa de la "furia de la destrucción".

VII. ¿GOBIERNO DE LOS HOMBRES O GOBIERNO DE LAS LEYES?

1. A LO largo de toda la historia del pensamiento político encontramos una pregunta insistente: "¿Cuál es el mejor gobierno, el de las leyes o el de los hombres?" Las diversas respuestas a esta pregunta constituyen uno de los capítulos más significativos y fascinantes de la filosofía política.

Para comenzar es conveniente darse cuenta de que esta pregunta no debe ser confundida con aquella, igualmente tradicional, de cuál sea la mejor forma de gobierno. Desde la famosa disputa de los tres príncipes persas, narrada por Heródoto, si sea mejor el gobierno de uno, de pocos o de muchos, la discusión sobre la mejor forma de gobierno siempre ha sido orientada a la respectiva contraposición entre las virtudes y defectos de la monarquía, de la aristocracia y de la democracia, y eventualmente a la superación del conflicto mediante la definición de una forma de gobierno que tome en cuenta a las tres, el llamado gobierno mixto. Esta disputa toma como criterio de juicio y de preferencia el número de gobernantes; pero cada una de las tres formas tienen su contrario en una forma mala, la monarquía en la tiranía, la aristocracia en la oligarquía, la democracia en la oclocracia o gobierno de la plebe. Lo que implica que para formular un juicio sobre la mejor forma de gobierno es necesario que no solamente se tome en cuenta cuáles y cuántos son los gobernantes, sino también su modo de gobernar. La alternativa ¿gobierno de las leyes o gobierno de los hombres? se refiere a este segundo problema; no a la *forma* de gobierno, sino al *modo* de gobernar. En otras palabras abre un tema diferente de discusión, y se mueve bajo el emblema de otra distinción: aquel entre buen gobierno y mal gobierno.[109] En efecto esta alternativa puede ser reformulada de la siguiente manera: "¿Buen gobierno es aquel en el que los gobernantes son buenos porque gobiernan respetando las leyes o aquél en el que hay buenas leyes porque los gobernantes son sabios?"

En la época clásica hay dos testimonios autorizados en favor de la primacía del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres, uno de Platón y otro de Aristóteles. El primero:

> llamo aquí servidores de la ley a aquellos que ordinariamente se llaman gobernantes, no por preferir las nuevas denominaciones, sino porque considero que de esta cualidad dependa sobre todo la salvación o la ruina de la ciudad. En efecto allí donde la ley está sometida a los gobernantes y carece de autoridad, yo veo la pronta ruina de la ciudad; en cambio, donde la ley

[109] Abordé el tema del buen gobierno en la prolusión leída en la Academia dei lincei el 26 de junio de 1981, en "Belfagor", XXXVII (1982), pp. 1-12.

es señora de los gobernantes y los gobernantes son sus esclavos, yo veo la salvación de la ciudad y de la acumulación sobre ella de todos los bienes que los dioses suelen conceder a las ciudades. (*Leyes,* 715 *D.*)

El segundo:

¿Qué es más útil, ser gobernado por el mejor de los hombres o por la mejor de las leyes? Aquellos que detentan el poder real aseveran que las leyes solamente pueden dar prescripciones generales, pero no prevén los casos particulares, de manera que en cualquier arte sería ingenuo regularse de acuerdo con normas escritas... sin embargo los gobernantes necesitan la ley que da prescripciones universales, porque es mejor el elemento por el cual no es posible estar sometido a las pasiones que estar sujeto a aquel elemento para el cual las pasiones son connaturales. Ahora bien, la ley no tiene pasiones cosa que necesariamente se encuentra en cualquier alma humana (*Política,* 1286*a*).

En esta crítica de Aristóteles contra los partidarios del poder real se muestra el argumento principal en favor de la tesis contraria a la superioridad del gobierno de los hombres sobre el gobierno de las leyes. La crítica evidentemente se dirige contra la tesis sostenida por Platón en su diálogo llamado *El Político*. Este diálogo platónico se propone establecer la naturaleza de la "ciencia regia", o sea, de la forma de saber científico que permite a quien la posee gobernar bien. Después de haber afirmado que la ciencia legislativa forma parte de la ciencia regia, el forastero dice: "¡Parece que lo mejor de todo no es que las leyes cuenten, sino que cuente más bien el hombre que tiene discernimiento, el hombre real!" Sócrates pregunta por qué razón, a lo que el interlocutor responde: "Porque la ley jamás podrá prescribir lo que es mejor y más justo con precisión para todos, incluyendo lo más conveniente." Inmediatamente después sostiene enfáticamente que la ley que pretende ser válida para todos los casos y para todos los tiempos es "semejante a un hombre prepotente e ignorante que no deja a nadie realizar a su gusto nada sin una prescripción suya" (294 *ab*). Como siempre se presenta un ejemplo:

De la misma manera que el timonel —que siempre procura lo útil de la nave y de los navegantes sin necesidad de leyes escritas, sino teniendo por norma únicamente el arte—, salva a sus compañeros de nave, así de esta manera no podría brotar una recta forma de gobierno de aquellos que no tuviesen otra actitud para gobernar, que no fuese la fuerza del arte, que es superior a la de las leyes (296 *e*).

Como se ve, quien sostiene la tesis de la superioridad del gobierno de los hombres cambia completamente la tesis del adversario: lo que constituye para este último el elemento positivo de la ley, su "generalidad", se vuelve para el

primero el elemento negativo, en cuanto, precisamente por su generalidad, la ley no puede abarcar todos los casos posibles y necesita por tanto la intervención del gobernante sabio a fin de que a cada uno se le dé lo suyo. Sin embargo, el otro puede a su vez defenderse aduciendo el segundo carácter de la ley: el hecho de "no tener pasiones". Con esta expresión Aristóteles quiere dar a entender que allí donde el gobernante respeta la ley, no puede hacer valer sus preferencias personales. En otras palabras, el respeto a la ley le impide al gobernante ejercer parcialmente su poder en defensa de intereses privados, de la misma manera que las reglas del arte de la medicina, bien aplicadas, impiden a los médicos tratar de diferente manera a sus pacientes de acuerdo al criterio de que sean amigos o enemigos. Mientras la primacía de la ley protege al ciudadano del arbitrio del mal gobernante, la superioridad del hombre lo protege de la aplicación indiscriminada de la norma general, bajo el supuesto de que el gobernante sea justo. La primera solución sustrae al individuo de la singularidad de la decisión, la segunda lo aleja de la generalidad de la prescripción. De esta manera, la segunda presupone al buen gobernante, la primera la buena ley. Las dos soluciones se ponen una frente a otra como si se tratase de una preferencia en sentido absoluto: *aut aut*. En realidad, con lo cambiante de las condiciones, ambas presuponen una condición que termina por hacerlas intercambiables. El primado de la ley se basa en la idea de que, en términos generales, los gobernantes sean malos, en el sentido de que tienden a usar el poder para sus propios fines. Viceversa, la superioridad del hombre se cimienta en el supuesto del buen gobernante, cuyo ideal para los antiguos es el gran legislador. En efecto, si el gobernante es sabio ¿qué necesidad hay de constreñirlo en las redes de las leyes generales que le impiden sopesar los méritos y deméritos de cada uno? Cierto, pero si el gobernante es malo ¿no es mejor someterlo al imperio de las normas generales que impiden, a quien detenta el poder, juzgar a criterio de su arbitrio lo justo y lo injusto?

Al poner la alternativa en estos términos y aclarado su significado real, es necesario reconocer que, debido a que la respuesta que definitivamente ha prevalecido a lo largo de los siglos ha sido la de la superioridad del gobierno de las leyes, ha sido generalmente negativo el juicio sobre aquellos que la fortuna o la virtud, o una combinación de ambas (para usar la famosa categoría de Maquiavelo), han puesto en condiciones de dirigir los destinos de un Estado. Los criterios con los que el buen gobierno se distingue del malo son sobre todo dos: primero, el gobierno para el bien común que es diferente del gobierno para el bien propio; segundo, el gobierno que se ejerce de acuerdo con las leyes establecidas —sean éstas naturales o divinas, o normas de la costumbre o leyes positivas puestas por los predecesores, convertidas en normas consuetudinarias del país—, que es diferente del gobierno arbitrario, cuyas decisiones son tomadas frecuentemente fuera de toda regla preconstituida. De esto derivan dos figuras diferentes, pero no contrapuestas, de gobierno detesta-

ble: la primera, constituida por el tirano, del que habla Platón en el libro IX de *La República,* que usa el poder para satisfacer sus deseos ilícitos; la segunda, que toma cuerpo en el señor que legisla por sí mismo, o sea, el autócrata en el sentido etimológico de la palabra.

2. El tema de la superioridad del gobierno de las leyes recorre sin solución de continuidad toda la historia del pensamiento occidental (pero también con igual éxito en la historia del pensamiento político de la antigua China).

Una de las formas más antiguas para expresar la idea del buen gobierno es el término griego "eunomía" usado por Solón, el gran legislador de Atenas, en oposición a "dismonía". La expresión más célebre entre los antiguos y por tanto retomada muchas veces de la soberanía de la ley por los modernos —sacada de contexto, de difícil e incierta interpretación— está en el fragmento de Píndaro, que nos legó con el título de *Nómos Basileús,* que inicia diciendo que la ley es reina de todas las cosas tanto mortales como inmortales.[110] Entre los pasos canónicos que la época clásica legó a las épocas siguientes debe recordarse el escrito de Cicerón "Omnes legum servi sumus uti liberi esse possumus".[111]

Todo el pensamiento político medieval está dominado por la idea de que el buen gobernante es aquel que gobierna observando las leyes, de las que no puede disponer libremente porque lo trascienden, como es el caso de las leyes impuestas por Dios, o inscritas en el orden natural de las cosas, o establecidas como fundamento de la constitución del Estado (las leyes precisamente "fundamentales"). En el *De legibus et consuetudinibus Angliae,* Henri Bracton enunció una máxima que se volvió el principio del Estado de derecho: "Ipse autem rex non debet esse sub homine sed sub deo et sub lege quia lex facit regem."[112] No se podía enunciar con más fuerza la idea del primado de la ley: no es el rey el que hace a la ley, sino la ley la que hace al rey. En la concepción dinámica del ordenamiento jurídico de los modernos ("dinámica" en el sentido de la teoría normativa de Kelsen) la máxima de Bactron se puede traducir en la afirmación de que el soberano hace la ley solamente si ejerce el poder con base en una norma del ordenamiento y, por tanto, es soberano legítimo; y ejerce el poder de hacer las leyes (o sea las normas válidas y obligatorias para toda la colectividad) dentro de los límites formales y materiales establecidos por las normas constitucionales y, por tanto, no es tirano (en el sentido de la tiranía *ex parte exercitii*).

El principio de la *rule of law* pasó de Inglaterra a los Estados constitucio-

[110] Sobre este tema véase el famoso libro de M. Gigante, *Nómos Basileús,* Edizioni Glaux, Nápoles, 1956.

[111] Cicerón, *Pro Cluentio,* 53. Para estas y otras citas y en general para la historia del gobierno de las leyes véase F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty,* The University of Chicago Press, Chicago, 1960, que cito de la traducción italiana *La società libera,* Vallecchi, Florencia, 1969, cap. XI, pp. 190-204.

[112] En la edición crítica a cargo de G. E. Woodbine, Harvard University Press, 1968, II, p. 33.

nales en las teorías jurídicas, dando origen a la doctrina, ahora verdaderamente constitucional (en el sentido de que en principio ya no es criticada por ninguno; tan es así que cuando no se reconoce se invoca el Estado de necesidad o de excepción) del "Estado de derecho", es decir, del Estado que tiene como principio inspirador la subordinación de todo poder al Derecho, desde el nivel más bajo hasta el más alto, mediante el proceso de legitimación de toda acción de gobierno que fue llamada desde la primera Constitución escrita de la época moderna, "constitucionalismo".

Pueden ser consideradas como manifestaciones extremadamente reveladoras de la universalidad de esta tendencia de la sumisión del poder político al Derecho, tanto la interpretación weberiana del Estado moderno como Estado racional y legal, como la del Estado cuya legitimidad reposa exclusivamente en el ejercicio del poder conforme a las leyes, como es la teoría kelseniana del ordenamiento jurídico, la cual considera a éste como una cadena de normas que crean poderes y de poderes que crean normas, cuyo inicio no está representado por el poder de los poderes, como siempre fue concebida la soberanía en la teoría del Derecho público que se fue formando junto con la creación del Estado moderno, sino por la norma de las normas, la *Grundnorm,* de la que depende la validez de todas las normas del ordenamiento y la legitimidad de todos los poderes inferiores.[113]

3. Para completar este discurso todavía es necesario reflexionar sobre el hecho de que cuando se habla de "gobierno de las leyes" se entienden dos cosas diferentes, aunque vinculadas: además del gobierno *sub lege,* que es el que hasta ahora se ha tomado en cuenta, también el gobierno *per leges,* es decir, mediante leyes, o sea, por medio de la emanación, si no exclusiva sí preferentemente de normas generales y abstractas. Una cosa es que el gobierno ejerza el poder de acuerdo con leyes preestablecidas, y otra que lo ejerza mediante leyes, es decir, no mediante mandatos individuales y concretos. Las dos necesidades no se sobreponen: en un Estado de derecho el juez, cuando emite una sentencia que es un mandato individual y concreto, ejerce el poder *sub lege,* pero no *per leges;* por el contrario, el primer legislador, el legislador constituyente, no ejerce el poder *sub lege* (salvo en el caso de hipotetizar una norma fundamental como lo hace Kelsen), sino *per leges* desde el momento mismo en que emana una Constitución escrita. En la formación del Estado moderno, la doctrina del constitucionalismo, en la que se resume toda forma de gobierno *sub lege,* camina paralelamente con la del primado de la ley como fuente de Derecho, entendiendo la ley, por un lado, como la máxima expresión de la voluntad del soberano, sea éste el rey o el pueblo y, como tal, opuesta a la costumbre; por el otro, como norma general y abstracta y, como tal, contraria a los mandatos dados. Recuérdese a los tres grandes filósofos,

[113] Abordé con más profundidad este tema en "Kelsen e il problema del potere", en *Rivista internazionale di filosofia del diritto,* LVIII (1981), pp. 549-70.

Hobbes, Rousseau y Hegel, cuyas teorías acompañan la formación del Estado moderno; se puede dudar de que puedan ser enlistados entre los partidarios del gobierno de la ley, pero, ciertamente, los tres son favorables al primado de la ley como fuente de Derecho, como principal instrumento de dominio y, en cuanto tal, como máxima prerrogativa del poder soberano.

Esta distinción entre gobierno *sub lege* y gobierno *per leges* no solamente es necesaria por razones de claridad conceptual, sino también porque las ventajas que se suelen atribuir al gobierno de la ley son diferentes según se refieran al primer significado o al segundo. Las ventajas del gobierno *sub lege* consisten, como se ha dicho, en impedir o por lo menos en obstaculizar el abuso de poder; las ventajas del gobierno *per leges* son otras. Antes bien debe decirse que la mayor parte de los motivos de preferencia del gobierno de la ley sobre el gobierno de los hombres, adoptados desde un inicio por los escritores antiguos, están vinculados al ejercicio del poder mediante normas generales y abstractas. En efecto, los valores fundamentales, a los que se han reclamado de diversas maneras los partidarios del gobierno de las leyes, la igualdad, la seguridad y la libertad están garantizados por los caracteres intrínsecos de la ley, entendida ésta como la norma general y abstracta, más que por el ejercicio legal del poder.

Está fuera de discusión que la función igualadora de la ley dependa de la naturaleza de la norma general que no tiene por destinatarios a un individuo, sino a una clase de individuos que también puede estar constituida por la totalidad de los miembros del grupo social. Precisamente, a causa de su generalidad, una ley, cualquiera que ésta sea y, por tanto, independientemente del contenido, no permite, por lo menos en el ámbito de la categoría de sujetos a los cuales se dirige, ni el privilegio, es decir, la disposición en favor de una sola persona, ni la discriminación, es decir, la disposición en perjuicio de una sola persona. Que hayan leyes igualitarias o no igualitarias es otro problema: es un problema que no se refiere a la forma de la ley sino al contenido.

La función de seguridad, en cambio, depende del otro carácter puramente formal de la ley, el carácter de lo abstracto, es decir, del hecho de que ella vincula una consecuencia dada a la realización de una acción típica y en cuanto tal, repetible. En este caso, la norma abstracta contenida en la ley se contrapone el mandato, dirigido a una persona o también a una clase de personas (bajo este aspecto la naturaleza del destinatario es indiferente), de cumplir una acción específicamente determinada, cuyo cumplimiento agota de una vez y para siempre la eficacia del mandato. Mientras los antiguos, sensibles de manera particular al problema del gobierno tiránico, resaltaron sobre todo la función igualadora de la ley, los modernos (me refiero a la categoría del Estado legal y racional de Weber) han exaltado sobre todo la función que el gobierno puede desarrollar, emanando normas abstractas, en asegurar la previsión y por tanto la posibilidad de calcular las consecuencias de las pro-

pias acciones, favoreciendo de esta manera el avance del intercambio económico.

El nexo entre la ley y el valor de la libertad es más problemático. El famoso dicho ciceroniano de que debemos ser siervos de la ley para ser libres, si no es interpretado, puede parecer como una invitación retórica a la obediencia. ¿Cómo interpretarlo? Las posibles interpretaciones son dos y se dan, ya sea tomando en cuenta la libertad negativa o ya la libertad positiva. Es más simple la interpretación basada en la libertad positiva, como se muestra en el siguiente fragmento de Rousseau: "Siempre se es libre cuando uno está sometido a las leyes, pero no cuando se debe obedecer a un hombre, porque en este segundo caso yo debo obedecer a la voluntad ajena, mientras que cuando obedezco a las leyes no acato más que la voluntad pública, que es tan mía como la de cualquier otro."[114] Es más simple, pero también más reductiva, incluso es más simple precisamente porque es más reductiva: Rousseau únicamente entiende por "ley" la norma emanada de la voluntad general ¿se podría decir lo mismo de la ley puesta por el legislador sabio o de una norma consuetudinaria o de cualquier manera de una ley que no emana de la voluntad general? ¿Se puede considerar como carácter intrínseco de la ley, además de lo general y lo abstracto, también la providencia de la voluntad general? ¿Si no se puede, lo que garantiza la protección de la libertad positiva es la ley en sí misma o la ley a cuya formación contribuyeron aquellos que luego deberían obedecerla?

Para atribuir a la ley, en cuanto tal, la protección de la libertad negativa, es necesaria una limitación todavía mayor de su significado. Solamente se deben considerar como leyes verdaderas y propias aquellas normas de conducta que intervienen para limitar el comportamiento de los individuos, exclusivamente con el objeto de permitir a cada uno gozar de una esfera de libertad propia protegida por la eventual violación de otra. Por cuanto pueda parecer extraña e históricamente insostenible, esta interpretación de la naturaleza "auténtica" de la ley no es infrecuente en la historia del pensamiento jurídico. Corresponde a la teoría, no sé si afirmada y divulgada por Thomasius, de acuerdo con la cual el carácter distintivo del derecho frente a la moral reside en el estar constituido exclusivamente por preceptos negativos, recapitulares en el *neminem laedere*. También para Hegel, el Derecho abstracto, que es el Derecho del que se ocupan los juristas, solamente está compuesto por prohibiciones. Esta vieja doctrina que podríamos llamar de los "límites de la función del Derecho" (que se integró históricamente con la doctrina de los límites del poder del Estado) fue retomada y puesta a la luz por uno de los mayores partidarios del Estado liberal, Friedrich von Hayek, quien entiende por normas jurídicas propiamente dichas solamente aquellas que ofrecen las

[114] Este paso está en los *Fragments politiques*, que cito de la edición a cargo de P. Alatri de los *Scritti politici*, Utet, Turín, 1970, p. 646.

condiciones o los medios con los cuales el individuo puede perseguir libremente sus propios fines sin ser obstaculizado más que por el Derecho que igualmente tienen otros. No es casualidad que también para Hayek las leyes, definidas de esta manera, sean imperativos negativos o prohibiciones.[115]

Mientras el lazo de unión entre la ley y la igualdad y entre la ley y la seguridad es directo, para justificar el nexo entre la ley y la libertad es necesario manipular el concepto mismo de ley, asumir un concepto colectivo, eulógico y en parte también definido ideológicamente. Prueba de ello es que la demostración del lazo de unión entre la ley y la libertad positiva exige la referencia a la doctrina democrática del Estado; la confirmación del nexo entre la ley y la libertad negativa solamente puede basarse en los supuestos de la doctrina liberal.

4. Al lado de la idea de la primacía del gobierno de las leyes corre paralela, aunque con menor fortuna, la idea de la supremacía del gobierno de los hombres. Sin embargo, a diferencia de la primera, de la que frecuentemente se ha narrado la historia, la segunda, hasta donde yo sé, jamás ha sido objeto de un atento estudio y de un análisis pormenorizado. A pesar de ello, presenta una fenomenología tan amplia y rica que ofrece un material abundante para una tipología (de la que en las siguientes páginas propongo un bosquejo).

Advierto que no se debe confundir la doctrina de la primacía del gobierno de los hombres con el elogio de la monarquía como forma de gobierno, tan frecuentemente en los clásicos del pensamiento político, como Bodin, Hobbes, Montesquieu y Hegel. El gobierno monárquico, en cuanto se contrapone al tiránico, en su forma corrupta, siempre es un gobierno *sub lege*. La máxima de Ulpiano, "Princeps legibus solutus est", enunciada por el principado romano, fue interpretada por los juristas medievales en el sentido de que el soberano está desvinculado de las leyes positivas que él mismo produce y de las consuetudinarias que tienen validez hasta que son toleradas, pero no de las leyes divinas y naturales, que también obligan al monarca quien antes de ser rey es un hombre como todos los demás, si bien solamente en su conciencia, en virtud de una *vis directiva*, como explica por ejemplo Santo Tomás, y no *coactiva*.[116] La contrafigura del rey es el tirano, cuyo poder es *extra legem* tanto en el sentido de no tener título válido para gobernar como en el sentido de gobernar ilegalmente. También en el ámbito de los escritores que consideran a la monarquía como la mejor forma de gobierno, el gobierno típico del hombre, que es el gobierno tiránico, siempre es una forma negativa. La excelencia de la monarquía no está en el ser el gobierno del hombre contrapuesto al gobierno de las leyes sino, por el contrario, está en la necesidad

[115] Abordé este tema con más amplitud en "Dell'uso delle grandi dicotomie nella teoria del diritto" (1970), en *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunita, Milán, 1977, pp. 123-44.

[116] Santo Tomás, *Summa theologica*, Ia IIa, q. 96, art. 5.

en la que se encuentra el monarca de respetar las leyes universalmente humanas más que una asamblea de notables o, peor, popular. Hasta que el gobierno de los hombres se identifique con el gobierno tiránico, no hay alguna razón para cambiar la antigua doctrina de la primacía del gobierno de las leyes. Antes bien, la existencia de gobiernos tiránicos es una *prueba más* de la excelencia del gobierno de las leyes.

Desde la célebre descripción platónica de la llegada del tirano por la disolución de la *polis,* provocada por la democracia "licenciosa" (el epíteto es de Maquiavelo), la tiranía como forma de gobierno corrupta fue relacionada más con la democracia que con la monarquía. Sin embargo, solamente al inicio del siglo pasado, después de la Revolución francesa y del dominio napoleónico, en los escritores políticos conservadores, el llamado "cesarismo" —que se volvió con Napoleón III, especialmente gracias a la crítica de Marx, "bonapartismo"— encontró un lugar importante al lado de las tradicionales formas de gobierno, con una connotación generalmente negativa. De esta manera, todos los escritores que hacen del cesarismo una forma autónoma de gobierno, lo definen como "tiranía (o despotismo) popular": es evidente la reminiscencia platónica que se transmitió a través de los siglos junto con el desprecio por los demagogos. En otras palabras, el cesarismo (o bonapartismo) es aquella forma de gobierno de un hombre, que nace como efecto de la descomposición a la que ineludiblemente lleva el gobierno popular: el jacobinismo engendró a Napoleón el Grande, la Revolución de 1848 a Napoleón el Pequeño, de la misma manera que el tirano clásico nació en las ciudades griegas cuando el *demos* tomó la superioridad, o aparecía el señor en las agitadas localidades italianas. Para Tocqueville una nueva especie de opresión amenaza a los pueblos democráticos, por lo que es difícil utilizar palabras antiguas "porque la cosa es nueva"; pero no tan nueva que no pueda ser descrita como una forma de despotismo:

> Quiero imaginar bajo qué rasgos nuevos el despotismo podría darse a conocer en el mundo; veo una multitud innumerable de hombres iguales y semejantes, que giran sin cesar sobre sí mismos para procurarse placeres ruines y vulgares, con los que llenan su alma... Sobre éstos se eleva un poder inmenso y tutelar que se encarga sólo de asegurar sus goces y vigilar su suerte. Absoluto, minucioso, regular, advertido y benigno...[117]

Hacia finales del siglo, se dedicó un amplio espacio al análisis histórico y doctrinal del cesarismo en dos de los más grandes tratados de política, el de Treitschke y el de Roscher. El primero, antifrancés recalcitrante, consideró

[117] A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique,* que cito de la traducción italiana, a cargo de N. Matteucci, Utet, Turín, 1968, II, p. 812. [Hay edición en español con el título de *La democracia en América,* FCE, México.]

que Napoleón dio satisfacción a la necesidad de los franceses de ser esclavos, y llamó al régimen de la Revolución "despotismo democrático".[118] El segundo, retomó el tema clásico de la anarquía que provoca el deseo de orden, porque siempre es mejor un león que diez lobos o cien chacales, y sostuvo que del gobierno del pueblo nace el tirano que gobierna con el favor de aquellos que trata como esclavos.[119] Como se aprecia, la relación entre gobierno popular y gobierno tiránico es un tema apreciado por todos los escritores antidemocráticos, cuyo líder es Platón. Hamilton, en la crítica contra la democracia griega, escribió, en la primera carta de *El federalista,* que "La historia nos enseña que el primero ha resultado un camino mucho más seguro que el segundo para la introducción del despotismo, y que casi todos los hombres que han derrocado las libertades de las repúblicas empezaron su carrera cortejando servilmente al pueblo: se iniciaron como demagogos y acabaron en tiranos."

5. El gobierno de los hombres, como alternativa positiva al gobierno de las leyes, se presenta en su forma más rudimentaria en la figura del soberano-padre o del soberano-amo, es decir, en la concepción paternalista o patriarcal, incluso despótica, del poder, en las doctrinas en las que el Estado es considerado como una familia en grande, paternal, patriarcal o patronal, de acuerdo con los autores, y el poder del soberano es comparado con el del padre, con el del patriarca o con el del amo. Por lo menos hasta Locke, la familia —grande o pequeña, patronal o solamente paterna— siempre es elevada a modelo del grupo monocrático, cuyo máximo poder está concentrado en las manos de uno y los súbditos son, en el sentido jurídico de la palabra, "incapaces", o temporalmente hasta la mayoría de edad, los hijos, o para siempre, los esclavos. Al igual que el padre (o el patriarca o el patrón), el rey, concebido como el jefe de una familia en grande, no ejerce el poder con base en normas preestablecidas y mediante normas generales y abstractas, sino de acuerdo con la sabiduría y mediante disposiciones, de acuerdo con las necesidades y exigencias, de las que solamente él es el intérprete autorizado. Los lazos que unen al padre o al amo con los miembros del grupo familiar no son jurídicos sino éticos o, en el extremo opuesto, basado en la mera fuerza. En cuanto sociedad de desiguales —la esposa (o las esposas, en la familia poligámica) frente al esposo, los hijos frente al padre, los esclavos frente al amo—, la sociedad familiar, y con ella el Estado, cuando es concebido como una familia, no se somete a la fuerza igualadora de la ley, sino que se rige más bien por la justicia caso por caso que por la justicia legal. La equidad, en cuanto justicia del caso concreto, puede

[118] H. von Treitchke, *Politica,* Laterza, Bari, 1918, II, p. 190.

[119] W. Roscher, *Politik Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie,* Cotta, Stuttgart, 1982. Sobre el mismo tema ver I. Cervelli, "Cesarismo e Cavourismo," en *La cultura,* X (1972), pp. 337-91; L. Mangoni, "Cesarismo, bonapartismo, fascismo," en *Studi storici,* 1976, núm. 3, pp. 41-61; el término "Cesarismus"en *Geschichtliche Grundbegreiffe,* Kleit Verlag, Stuttgart, 1974, pp. 726-71.

[120] Cita tomada de la edición en español del FCE, con el título de *El federalista,* México.

ser redefinida como la justicia del hombre en contraste con la justicia de la ley. El ideal del gobierno paternal, aunque en una posición secundaria, llega con Filmer (criticado por Locke) hasta los umbrales de la época moderna. Cuando Leibniz enumeró los deberes del soberano, para distinguir el gobierno del mal gobierno, en realidad retomó los deberes del buen padre de familia. Se trata de deberes que se refieren casi exclusivamente a la buena educación y al bienestar de los súbditos, como la instrucción en la moderación, la prudencia, el aseo personal, el ejercicio de toda virtud del alma y del cuerpo. Entre estos deberes está el de hacer que los súbditos "amen y honren a sus gobiernos" (que recuerda el mandamiento "honrarás a tu padre y a tu madre").[121] No es casualidad que la crítica definitiva contra la concepción paternalista del poder provenga de un pensador como Kant, al que le debemos una de las más completas y coherentes teorías del Estado de derecho: para Kant "un gobierno basado en el principio de la benevolencia hacia el pueblo, como el gobierno de un padre hacia los hijos, es decir, un gobierno paternalista (*imperium paternale*) [...] es el peor despotismo que se pueda imaginar".[122]

Desde los antiguos, comenzando por Aristóteles, quien también en este caso es el heraldo de una tradición secular, el gobierno del soberano-amo, el despotismo, a diferencia de la tiranía, es un gobierno legítimo, porque allí donde los pueblos son por naturaleza esclavos (como los bárbaros orientales), la única forma posible de gobierno es la del amo de esclavos. En la historia del pensamiento político europeo, pocas ideas han sido tan tenaz y monótonamente sostenidas y repetidas como ésta que llega, por medio de Montesquieu, hasta Hegel, para quien en el mundo oriental "sólo uno es libre", mientras que en la sociedad europea de su tiempo, que se inició con las monarquías germánicas, "todos son libres".

6. La figura clásica de la superioridad y, en cierto sentido, de la necesidad, del gobierno del hombre sabio frente al de las buenas leyes, está representada por el gran legislador. Esta figura es necesaria porque se inserta en el punto débil de la tesis favorable al gobierno de las leyes, la cual debe responder a la pregunta: "¿de dónde vienen las leyes?" La pregunta es tan fuerte que las *Leyes* de Platón comienzan con estas palabras. El ateniense se dirige a Clinia y le pregunta: "El autor de la institución de las leyes en vuestro pueblo ¿es un dios o un hombre huésped?", y Clinia responde: "Un dios, huésped, un dios" (621 *a*).

Si se respondiese que las leyes se originan de otras leyes, se caería en un regreso al infinito; es necesario detenerse en un cierto punto. Entonces, o las

[121] G. W. Leibniz, *Scritti politici e diritto naturale,* a cargo de V. Mathieu, Utet, Turín, 1951, p. 131.

[122] Este fragmento (se podrían citar muchos otros sobre el mismo tema) está en el escrito *Sopra il detto comune "questo puo essere giusto in teoria ma non vale per la practica"* (1793), que cito de la traducción italiana a cargo de G. Solari y G. Vidari, Utet, Turín, 1956, p. 255.

leyes tienen un origen divino o su origen se pierde en la noche de los tiempos. Pero debe tomarse en cuenta la circunstancia de que de vez en cuando los dioses inspiran a los hombres extraordinarios quienes, estableciendo nuevas leyes, dan un orden durable y justo a las ciudades: Minos en Creta, Licurgo en Esparta, Solón en Atenas. De esta manera, el principio del buen gobierno frente al gobierno de las leyes se cambia completamente: no es la buena ley la que hace al buen gobernante, sino que el legislador sabio es el que realiza el buen gobierno introduciendo buenas leyes. Los hombres están antes de las leyes: el gobierno de las leyes para ser un buen gobierno (y no puede ser un buen gobierno si las leyes a las que deben conformar su acción no son buenas), presupone al hombre justo que es capaz de interpretar las necesidades de su ciudad. Basta señalar el atributo de *conditor legis* pretendido por los soberanos como uno de los máximos títulos de gloria, para conocer la fuerza sugestiva que ha ejercido durante siglos el ideal del buen legislador.

El gran legislador es un ideal típicamente iluminista de una época, en la que una de las tareas de los príncipes reformadores parece ser el de renovar el boato del emperador Justiniano, dando impulso a la obra de la reforma de las leyes mediante la redacción de nuevos códigos. Esta figura del gran legislador fue exaltada por Rousseau, admirador del gobierno de Esparta, en uno de los capítulos más sorprendentes y controvertidos del *Contrato social:* "Se necesitarían dioses para dar leyes a los hombres", exclama, repitiendo la lección de los antiguos. Haciendo una clara referencia al hombre regio de Platón, se pregunta: Mas es verdad que un gran príncipe es un hombre raro. ¿Qué será de un gran legislador? La respuesta no puede dejar lugar a dudas: "El primero debe limitarse a seguir el modelo que el otro debe proponer." Bajo todos los aspectos, el legislador es "un hombre extraordinario", cuya misión histórica es nada menos la de "cambiar la naturaleza humana", de "transformar a cada individuo, que en sí es un todo perfecto y aislado, en parte de un todo más grande".[123] El mito del gran legislador inspira a los gobiernos revolucionarios. Florece la "ciencia de la legislación", de la que representa un modelo insuperable, inmediatamente difundido en toda la Europa civil, la monumental obra de Gaetano Filangieri. El último representante de ella —antes de que la crítica de Saint-Simon a los "legistas" deje su huella— es Jeremy Bentham, infatigable y desafortunado autor de proyectos legislativos que deberían instaurar el reino de la felicidad en la tierra.

La figura del gran legislador es semejante a la del fundador de Estados. En esta calidad destaca en la tradición antigua, fuente inagotable de personajes paradigmáticos, Teseo, de quien Plutarco (que lo compara con Rómulo, fundador de Roma) escribió que de "un pueblo disperso hizo una ciudad". Es semejante porque también ella pertenece al misterioso y sugerente tema de

[123] *Contrato social,* II, 7.

los orígenes. Todo Estado, tomado en un determinado momento de su historia y en la sucesión de estos momentos, tiene su Constitución, es decir, un ordenamiento hecho de leyes transmitidas o impuestas. Pero, quien quiera retrotraerse en el tiempo, de Constitución en Constitución, ¿acaso no llegará fatalmente al momento en el que el orden nazca del caos, el pueblo de la multitud, la ciudad de individuos aislados y en conflicto entre ellos? Si en su desarrollo histórico la ciudad puede ser conocida por medio de sus leyes, de sus constituciones —hoy diríamos de su ordenamiento jurídico—, remontándonos a sus orígenes nos daríamos cuenta que no se encuentran tales leyes, sino hombres, más aún, de acuerdo con las interpretaciones más acreditadas y aceptadas, el hombre, el héroe.

En la época moderna, el más alto homenaje al fundador de Estados y, por tanto, el más alto reconocimiento de la primacía del gobierno de los hombres sobre el gobierno de las leyes se encuentra no por casualidad en una obra como *El príncipe*, de Maquiavelo, un autor como lo es el comentarista de Tito Livio, nutrido por las lecturas clásicas, particularmente sensible a las enseñanzas de los escritores antiguos. Hablando de los "nuevos príncipes", entre los cuales los más excelentes son, de acuerdo con una larga tradición apologética, Moisés, Ciro, Teseo y Rómulo, escribe que, quien tome en consideración sus obras, encontrará que todos son "admirables". En las últimas páginas, invocando al nuevo príncipe que deberá liberar Italia del "dominio bárbaro", los señala una vez más como ejemplo y repite: "Nada honra tanto a un hombre que se acaba de elevar al poder como las nuevas leyes y las nuevas instituciones ideadas por él."[124] Hegel, siguiendo las huellas de Maquiavelo, del que es un gran admirador, eleva al héroe fundador de Estados a la categoría de máxima figura de la historia universal; a esa figura dedica algunas páginas grandiosas y solemnes en las lecciones de filosofía de la historia: "Ellos tienen el Dcho de su parte porque son los videntes; ellos saben cuál es la verdad de su mundo y de su tiempo [...] y los otros se reúnen alrededor de su bandera."[125] ¿Qué cosa quiere decir que tienen el Derecho de su parte? Quiere decir, precisamente, como explica en las lecciones de filosofía del Derecho, que el fundador de Estados tiene el Derecho, que no tienen sus sucesores, de ejercer la fuerza por encima de las leyes para alcanzar el fin, para cumplir su misión extraordinaria; un Derecho que, no encontrando obstáculos en el Derecho ajeno, puede decirse con razón "absoluto".[126]

7. Tanto el gran legislador, el sapiente, como el fundador de Estados, el héroe, son personajes excepcionales que aparecen en situaciones fuera de lo

[124] Estas citas están tomadas del célebre último capítulo de *El príncipe*, el capítulo XXVI.

[125] G. W. F. Hegel, *Lezioni sulla filosofia della storia*, La Nuova Italia, Florencia, 1947, I, p. 89. [Hay edición en español con el título de *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, Alianza, Madrid.]

[126] *Id. Liniamenti di filosofía del diritto*, parágrafos 93, 102, 350. [Hay edición en español con el título de *Filosofía del Derecho*, UNAM, México.]

común y realizan sus acciones en momentos de inicio o de ruptura. En realidad, el gobierno de los hombres más que una alternativa al gobierno de las leyes es una subrogación necesaria en épocas de crisis. La fenomenología de las figuras históricas, por medio de las cuales se abre un camino la idea de la superioridad del gobierno de los hombres, es en gran parte una fenomenología de personajes excepcionales. De esta manera la pregunta ¿gobierno de las leyes o gobierno de los hombres? termina por ser una pregunta mal planteada, porque uno no excluye al otro. Entre todas las representaciones positivas del gobierno de los hombres, la única que no está relacionada inmediatamente con el Estado de excepción es el filósofo-rey de Platón; aunque en el pensamiento de Platón es una figura ideal. Su existencia histórica, presentada en la *Lettera settima,* en la frase "los problemas de las ciudades terminarán cuando su gobierno esté en manos de personas capaces de ejercer la verdadera filosofía" (326 *ab*), concluyó en un fracaso. Históricamente, el gobierno del hombre aparece cuando el gobierno de las leyes no ha surgido todavía o muestra su inconveniencia frente al surgimiento de una situación de crisis revolucionaria. En suma, está íntimamente vinculado al Estado de excepción.

La institución del dictador nació, en los primeros siglos de la república romana, del Estado de excepción; alrededor de esta institución giraron, y todavía hoy giran, las reflexiones más interesantes y pertinentes sobre el gobierno del hombre. El dictador romano es el ejemplo de la atribución a una sola persona de todos los poderes, de los "plenos poderes" y, por tanto, de la suspensión, aunque temporal, de la validez de las leyes normales, en una situación particularmente grave para la sobrevivencia misma del Estado. Esto clarifica el concepto de que el gobierno del hombre siempre debe ser interpretado haciendo referencia a las circunstancias que muestran su necesidad. En algunos de los mayores escritores políticos de la época moderna, de Maquiavelo a Rousseau, la dictadura romana es señalada como ejemplo de sabiduría política, en cuanto reconoce la utilidad del gobierno de los hombres, pero solamente lo admite en caso de peligro público y únicamente por lo que dura el peligro. Antes bien, la tarea del dictador es precisamente la de restablecer el Estado normal y por tanto la soberanía de las leyes.

Aun cuando la dictadura, declinando en sus principios constitutivos, tiende a perpetuarse en el tiempo, y aparezca el hombre excepcional que transforma el poder constitucional del dictador *pro tempore* en un poder personal, la justificación de la prolongación indefinida de los poderes plenos está siempre basada en la gravedad extraordinaria y por tanto en la duración imprevisible de la crisis. En general, se trata de una crisis catastrófica, no de una crisis interna del régimen, al término de la cual el ordenamiento retoma su curso regular, sino externa, es decir, de una crisis que es anterior al paso de un ordenamiento a otro, y en el cual la aparición de un hombre de la historia universal (para usar la expresión de Hegel), como César, representa el cambio

turbulento, caracterizado por una larga y cruenta guerra civil, de la república al principado. La distinción —introducida por Carl Schmitt— entre dictadura comisaria y dictadura soberana, refleja la diferencia entre los plenos poderes como institución prevista por la Constitución y los plenos poderes asumidos por encima de la Constitución del jefe destinado a subvertir el antiguo régimen y a instaurar el nuevo. Esta es una diferencia que no excluye la pertenència de ambas a un género común, es decir, al género del poder excepcional y temporal, a pesar de que en el segundo caso la duración no está constitucionalmente prevista. No cambia en nada, frente a la naturaleza del gobierno dictatorial, como gobierno en el cual el hombre o los hombres se contraponen a la supremacía de las leyes transmitidas, el que la dictadura soberana o constituyente, sea ejercida por un individuo, como César o Napoleón, o bien por un grupo político como los jacobinos o los bolcheviques, o incluso por una clase completa, de acuerdo con la concepción marxista del Estado, definido como la dictadura de la burguesía o del proletariado. Lo que puede cambiar es su significado axiológico: este significado generalmente es positivo cuando se refiere a la dictadura comisaria; de acuerdo con las diversas interpretaciones, tal significado puede ser positivo o negativo cuando atañe a la dictadura constituyente, así la dictadura jacobina y la dictadura bolchevique a veces son exaltadas y otras veces son vituperadas. En el lenguaje del marxismo, la dictadura de la burguesía es una realidad que debe combatirse, en cambio, la dictadura del proletariado es un ideal que debe perseguirse.

A pesar de las diferencias históricas y conceptuales, las diversas formas de poder del hombre tienen rasgos comunes que frecuentemente se muestran en la interpretación del mismo personaje de acuerdo con una forma u otra. Hemos visto ya el lazo de unión que establecen algunos escritores antidemocráticos entre cesarismo y tiranía popular, aunque es igualmente frecuente, e históricamente fundamentado, el vínculo entre cesarismo y dictadura. Por ejemplo, Franz Neumann habla de la "dictadura cesarista" como de una especie de dictadura (las otras dos son la dictadura simple y la dictadura totalitaria), y se refiere al ejemplo (insólito) del gobierno efímero de Cola di Rienzo definido como "una de las dictaduras cesaristas más fascinantes".[127] La relación del cesarismo con la tiranía muestra sobre todo el aspecto de la corrupción en el ejercicio del poder; la relación con la dictadura, resalta el sentido de la excepcionalidad que, en cuanto está justificada por el Estado de necesidad, no es prejuiciosamente negativa. Los dos aspectos no se excluyen, ya que el poder tiránico no siempre es excepcional y el poder excepcional no siempre es corrupto. En la interpretación marxiana del golpe de Estado de Luis Bonaparte, el "bonapartismo" se parece más a la dictadura que a la tiranía. En efecto, representa el ejercicio de un poder excepcional en una situación en la que el

[127] F. Neumann, *La stato democratico e lo stato autoritario*, Il Mulino, Bolonia, 1973, pp. 333 *ss.*

poder de la clase dominante está amenazado (situación prevista en la institución del dictador romano, que no solamente era llamado en caso de peligro externo, sino también interno). Siguiendo a Marx, Gramsci define el cesarismo como propio de "una situación en la que las fuerzas en lucha se equilibran de manera catastrófica, es decir, se equilibran de modo que la continuación de la lucha no puede terminar más que con la destrucción recíproca".[128] Además, Gramsci distingue un cesarismo progresivo y un cesarismo regresivo, citando como ejemplo del primero a César y Napoleón I, y del segundo a Bismarck y Napoleón III. Estas páginas de los *Cuadernos de la cárcel* fueron escritas entre 1932 y 1934 de manera que se puede conjeturar que hablando de cesarismo progresivo pensara en Lenin, y tratando del cesarismo regresivo tuviera en mente a Mussolini.

8. Es necesario llegar hasta Max Weber para tener una teoría acabada del poder personal y excepcional. Como se sabe, Weber presenta el poder como una de las tres formas legítimas de poder carismático. Concluyendo esta rápida presentación, creo que puedo decir que el jefe carismático de Weber es una especie de síntesis histórica de todas las formas de poder del hombre. Aquí confluyen el gran demagogo (el tirano de los antiguos que ofrece el material histórico para la reconstrucción de la forma moderna del cesarismo), el héroe en el sentido maquiavélico y hegeliano, y el gran jefe militar, pero no los grandes legisladores, de los que Weber se ocupa marginalmente, limitándose a decir que normalmente son llamados a su oficio cuando existen tensiones sociales, es decir, cuando se afirma la primera situación típica que exige una política social sistemática.[129]

En el extremo opuesto del poder carismático está el poder legal: uno y otro representan la contraposición entre el gobierno de los hombres y el gobierno de las leyes. El poder tradicional está en medio de los dos extremos, es un poder personal pero no extraordinario; es un poder personal cuyo fundamento de legitimidad no deriva de la virtud del jefe, sino de la fuerza de la tradición y, por tanto, como en el caso del poder legal, de una fuerza impersonal. El poder carismático, a diferencia de los otros dos, es el producto de las grandes crisis históricas, mientras que los poderes legal y tradicional representan los tiempos largos de la historia. El poder carismático quema todo, en tiempos breves e intensos que se ubican entre la terminación y el inicio, entre la decadencia y la regeneración, entre el viejo orden que desaparece y el nuevo que fatigosamente se abre camino. Si su dominio es efímero, su tarea es extraordinaria.

Es inútil preguntar a Weber si es mejor el gobierno de los hombres o el

[128] A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, Einaudi, Turín, 1975. p. 1619. [Hay edición en español con el título de *Cuadernos de la cárcel*, Juan Pablos, México.]

[129] M. Weber, *Economia e società*, Edizioni di comuniti, Milán, 1961, p. 448. [Hay edición en español con el título de *Economía y sociedad*, FCE, México.]

gobierno de las leyes. Weber fue un estudioso que afirmó insistentemente que la tarea del científico no es la de dar juicios de valor, sino comprender (*verstehen*), y que sostuvo que la cátedra no es para los profetas ni para los demagogos (dos encarnaciones del poder carismático). Considerados objetivamente, el gobierno del jefe carismático y el gobierno de las leyes no son ni buenos ni malos. Tampoco se pueden sustituir a placer uno por el otro. Son manifestaciones diferentes de circunstancias históricas diversas, que el científico social debe tomar en cuenta recogiendo el mayor número de datos históricos y empíricos (bajo este aspecto Weber es insuperable) con el objeto de hacer una teoría de las formas de poder que sea lo más completa y exhaustiva posible *werfrei*. En este marco podemos prescindir del problema de que Weber como escritor político militante, tuviese luego sus preferencias, y en los últimos años de vida cultivase el ideal de una forma de gobierno mixto que combinase la legitimidad democrática con la presencia activa de un jefe, a la que llamó "democracia plebiscitaria" para contraponerla a la democracia parlamentaria "acéfala". También porque la democracia plebiscitaria, que tuvo lugar en Alemania algunos años después de su muerte, no fue la que él había imaginado y recomendado. De cualquier manera, Weber tiene el mérito, entre otros, de haber puesto en sus justos términos uno de los más viejos problemas de la filosofía política, transcribiendo una disputa —donde normalmente chocaron pasiones opuestas— en una compleja construcción de filosofía política. La preferencia por una alternativa u otra es tarea del político y no del científico.

Si para concluir el análisis se me pide quitarme la vestimenta de estudioso y ponerme la del hombre comprometido con la vida política de su tiempo, no tengo ningún empacho en decir que prefiero el gobierno de las leyes y no el de los hombres. El gobierno de las leyes celebra hoy su triunfo en la democracia. ¿Qué cosa es la democracia sino un conjunto de reglas (las llamadas reglas del juego) para solucionar los conflictos sin derramamiento de sangre? ¿En qué cosa consiste el buen gobierno democrático, si no, y sobre todo, en el respeto riguroso de estas reglas? Personalmente no tengo dudas sobre la respuesta a estas preguntas; y precisamente porque no tengo dudas, puedo concluir tranquilamente que la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia. En el mismo momento en el que un régimen democrático pierde de vista este principio inspirador que le es propio, cambia rápidamente en su contrario, en una de las tantas formas de gobierno autocrático, del que están llenas las narraciones de los historiadores y las reflexiones de los escritores políticos.

ÍNDICE